

# Bosetting av flyktninger – Nasjonale behov og lokal vilje

- *En komparativ studie av bosettingsvedtak i Skedsmo og Lørenskog kommune*

Edvin Søvik



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2014



# **Bosetting av flyktninger – Nasjonale behov og lokal vilje**

-En komparativ studie av bosettingsvedtak i Skedsmo og Lørenskog kommune

© Edvin Søvik

2014

Bosetting av flyktninger – Nasjonale behov og lokal vilje - En komparativ studie av  
bosettingsvedtak i Skedsmo og Lørenskog kommune

Edvin Søvik

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Bosetting av flyktninger foregår i Norge ved at staten, gjennom Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), anmoder den enkelte kommune om antall flyktninger som skal bosettes årlig. Kommunen bestemmer selv om og hvor mange flyktninger den vil bosette, og endelig vedtak skjer gjennom politisk behandling i kommunestyret. På landsbasis har kommunene de siste årene bosatt færre enn det nasjonale bosettingsbehovet tilsier, noe som har ført til køene for å bli bosatt i norske kommuner har økt.

Denne oppgaven har gjennom en komparativ casestudie studert bosettingsvedtakene i Skedsmo og Lørenskog kommune fra 2003 til i dag. Mens Skedsmo for det meste har bosatt i tråd med anmodningene fra IMDi, har Lørenskog i hele perioden bosatt færre. Studiens siktemål har vært å forklare hva dette skyldes. Det teoretiske rammeverket for oppgaven har vært iverksettingsteori, og det har blitt benyttet en videretrukket modell basert på Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell fra 1975.

Studien viser at årsakene til ulik bosettingsviljen mellom kommunene er sammensatt, men de viktigste forklaringsvariablene er lokalpolitisk situasjon, gjennom spesielt Arbeiderpartiets holdning og rolle, trekk ved iverksettingsenhetene og viktige lokale aktørers holdning til bosetting. Lokal politikk er svært sentral for å forklare Skedsmo kommunes bosettingsvilje, mens administrasjon er viktigere i Lørenskog.



# Forord

Det er flere som må takkes i forbindelse med denne masteroppgaven. Oppgaven hadde ikke blitt til uten informantene mine i Skedsmo og Lørenskog kommune. Tusen takk for at dere har stilt opp i en hektisk hverdag, og prioritert å delta på intervju. Det samme gjelder informanten i IMDi Øst.

Jeg vil også takke min veileder Anton Steen, for gode faglige diskusjoner, tips og tilbakemeldinger helt fra den første ideen, og til gjennomført skriveprosess. Det har vært viktig for meg å ha kontinuerlige frister, for å få strukturert prosessen over et helt år.

Vil også benytte anledningen til å takke Vidar og Marlene for de årene vi har jobbet oss gjennom statsvitenskap master. Kollokviégrupper, lunsjpauser og gode samtaler har vært gull verdt for meg disse årene! Takk også til Siri for gjennomlesing og gode innspill på slutten.

Mamma og pappa må også takkes for all støtte gjennom hele studietiden, og spesielt pappa for korrekturlesning og kritiske innspill i slutfasen. Avslutningsvis rettes en stor takk til alle gode venner, som minner meg om at livet også handler om noe annet enn studier.

Oslo, mai 2014

Edvin Søvik

Antall ord: 37 278





# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og aktualitet.....	1
1.1.1	Problemstilling .....	1
1.1.2	Samfunnsdebatt om bosetting .....	2
1.2	Teorien i oppgaven.....	4
1.3	Oppgavens struktur .....	5
2	Teori .....	6
2.1	Innledning.....	6
2.2	Iverksettingsbegrepet .....	7
2.2.1	Iverksettingsbegrepet i denne oppgaven .....	9
2.3	To hovedtilnærminger til iverksettingsstudier .....	10
2.3.1	Den beslutningsorienterte tilnærmingen – «Ovenfra-ned» .....	10
2.3.2	Den prosessorienterte tilnærmingen – «Nedenfra-opp».....	13
2.4	Iverksettingsmodellen .....	15
2.4.1	Avhengig variabel: Kommunens bosettingsvilje .....	16
2.4.2	Uavhengige variabler .....	17
2.5	Forventinger til empiriske funn og tidligere undersøkelser .....	27
3	Metode.....	31
3.1	Innledning.....	31
3.2	Komparative casestudier .....	31
3.3	Datainnsamling.....	36
3.3.1	Intervju .....	36
3.3.2	Skriftlige kilder .....	39
3.4	Validitet og reliabilitetsutfordringer.....	41
3.4.1	Validitet.....	41
3.4.2	Reliabilitet: .....	44
4	Bakgrunn .....	46
4.1	Innvandring til Norge .....	46
4.1.1	Ulike type innvandrere .....	46
4.2	Bosettingspolitikken i Norge.....	47
4.2.1	Dagens bosettingsmodell.....	48

4.2.2 Målsettinger.....	49
4.2.3 Integreringstilskuddet.....	49
4.2.4 Debatt om en ny bosettingsordning.....	51
5 Empiriske funn fra Skedsmo og Lørenskog kommune.....	53
5.1 Innledning.....	53
5.2 Skedsmo .....	53
5.2.1 Bosettingsvilje i Skedsmo .....	53
5.2.2. Statlige politiske målsettinger .....	56
5.2.3 Statlige tilgjengelige ressurser .....	57
5.2.4 Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene .....	58
5.2.5 Trekk ved iverksettingsenhetene .....	60
5.2.6 Lokalpolitisk situasjon .....	62
5.2.7 Strukturelle trekk ved kommunen .....	67
5.2.8 Holdning til viktige lokale aktører .....	70
5.3 Lørenskog.....	70
5.3.1 Bosettingsvilje i Lørenskog.....	70
5.3.2 Statlige politiske målsettinger .....	73
5.3.3 Statlige tilgjengelige ressurser .....	73
5.3.4 Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene .....	74
5.3.5 Trekk ved iverksettingsenhetene .....	75
5.3.6 Lokalpolitisk situasjon .....	77
5.3.7 Strukturelle trekk ved kommunen .....	81
5.3.8 Viktige lokale aktører.....	84
6 Analyse.....	85
6.1 Innledning.....	85
6.2 Sammenligning av kommunene .....	85
6.2.1 Statlige politiske målsettinger .....	85
6.2.2 Statlige tilgjengelige ressurser .....	86
6.2.3 Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene .....	86
6.2.4 Trekk ved iverksettingsenhetene .....	87
6.2.5. Lokalpolitisk situasjon .....	89
6.2.6 Strukturelle trekk ved kommunene .....	91
6.2.7 Viktige lokale aktører.....	93

6.3. Hva kan belyses ut fra iverksettingsteorien? «Ovenfra-ned» eller «nedenfra-opp»? ...	95
6.3.1 Grad av endring og grad av enighet .....	97
7 Konklusjon .....	99
7.1 Oppsummering .....	99
7.2 Hva forklarer ulik bosettingsvilje av flyktninger .....	99
7.3 Iverksettingsmodellens evne til å belyse problemstillingen.....	102
7.4. Veien videre .....	103
Litteraturliste .....	104
Vedlegg 1 Informanter .....	111
Vedlegg 2 Intervjuguide.....	112
<b>Figur 2.1 - Grad av endring og grad av enighet .....</b>	<b>12</b>
<b>Figur 2.2. - Videreutviklet iverksettingsmodell .....</b>	<b>16</b>
<b>Tabell 2.1 - Sammenfatning av forventinger til funn .....</b>	<b>28</b>
<b>Tabell 3.1 - Bakgrunnstall for Skedsmo og Lørenskog kommune.....</b>	<b>35</b>
<b>Tabell 4.1 – Delmål for IMDis virksomhet .....</b>	<b>49</b>
<b>Tabell 4.2 - Integreringstilskudd, satser for 2014.....</b>	<b>50</b>
<b>Tabell 4.3 - Ekstratilskudd, satser for 2014.....</b>	<b>50</b>
<b>Tabell 5.1 - Anmodninger, vedtak og faktisk bosatte i Skedsmo kommune.....</b>	<b>54</b>
<b>Figur 5.1 - Organisering av flyktningetjenesten i Skedsmo etter omorganiseringen:.....</b>	<b>61</b>
<b>Tabell 5.2 - Valgresultater i Skedsmo kommune 2003, 2007 og 2011. Prosent (mandater)...</b>	<b>63</b>
<b>Figur 5.2 – Samarbeidspartier i Skedsmo kommunestyre 2003-2007, 2007-2011 og 2011-2015 .....</b>	<b>64</b>
<b>Tabell 5.3 - Anmodninger, vedtak og faktiske bosatte i Lørenskog kommune.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabell 5.4 - Valgresultater i Lørenskog kommune 2003, 2007 og 2011. Prosent (mandater)</b>	<b>77</b>
<b>Figur 5.3 – Samarbeidspartier i Lørenskog kommunestyre 2003-2007, 2007-2011 og 2011-2015 .....</b>	<b>78</b>
<b>Tabell 6.1 - Ulikheter mellom kommunene.....</b>	<b>94</b>
<b>Tabell 6.2 - Likheter mellom kommunene: .....</b>	<b>95</b>



# 1 Innledning

## 1.1 Tema og aktualitet

Bosetting av flyktninger foregår i Norge gjennom et samarbeid mellom staten og kommunene. Oppholdstillatelse i Norge gir rett til bosetting på statsterritoriet og å motta velferdsgoder. Som alle andre i Norge, må flyktningene også være bosatt i en kommune. Kommunene har stor handlefrihet på bosettingsområdet, og de bestemmer selv både om de ønsker å bosette flyktninger, og hvor mange det eventuelt skal være (Steen 2009b: 323). Staten ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder kommunene om et antall flyktninger som de mener kommunen bør bosette. Kommunen vedtar selv gjennom et politisk vedtak i kommunestyret det endelige antallet. Der kommunestyret vedtar å bosette, inngår IMDi og kommunen en avtale om bosetting av hver enkelt flyktning. Kommunen mottar et integreringstilskudd for flyktningen de bosetter, og de plikter å gi flyktningen bolig og tilby et introduksjonsprogram. En flyktning defineres i denne sammenheng en overføringsflyktning eller en tidligere asylsøker som har fått innvilget ubegrenset oppholdstillatelse. Sistnevnte gruppe er personer som enten har fått innvilget asyl eller fått opphold på humanitært grunnlag (IMDi 2013a).

6551 flyktninger ble bosatt i norske kommuner i 2013, noe som er det høyeste siden 1999 (IMDi 2014c: 5-6). Likevel var dette ikke nok til å dekke bosettingsbehovet, som har økt kraftig de siste årene. Grunnen til dette er at antall asylsøkere som har et reelt beskyttelsesbehov har økt, UDI har raskere saksbehandling og det er et etterslep av flyktninger som ikke er bosatt fra tidligere år. Dette medførte at ved årsslutt 2013 stod hele 5443 flyktninger i kø for å bosettes i en kommune, noe som er det høyeste tallet så lenge IMDi har eksistert (IMDi 2014c: 5-6).

### 1.1.1 Problemstilling

Hvorfor kommuner bosetter flyktninger i forskjellig grad, er noe som er aktuelt og interessant å undersøke nærmere. Det vil jeg gjøre ved å sammenligne bosettingsvedtakene i Skedsmo og Lørenskog kommune i Akershus. Problemstillingen min vil være:

*Hva kan forklare ulik bosettingsvilje av flyktninger i Skedsmo og Lørenskog kommune i perioden fra 2003 til i dag?*

Kommunene er valgt gjennom strategisk utvelging av enheter etter dialog med IMDi, og passer et «most similar system design» i en komparativ casestudie. Kommunene er like på en rekke strukturelle variabler, gjennom at de blant annet ligger i samme sentrale tettbebygde strøk i umiddelbar nærhet til Oslo, og har en høy innvandrerandel. Partipolitisk er begge tradisjonelt sterke Arbeiderparti-styrte kommuner, og begge kommuner har i hele perioden jeg skal studere hatt ulike styrende sentrum-venstre-koalisjoner, med Høyre og Fremskrittspartiet i opposisjon. Selv om Skedsmo kommune er større enn Lørenskog i innbyggertall, er dette tatt hensyn til i anmodningene fra IMDi, og begge kommunene er i norsk målestokk relativt store.

Kommunene er derfor relativt like kommuner, men de forholder seg ulikt til IMDi sine bosettingsanmodninger. Der Skedsmo for det meste imøtekommer IMDis anmodninger, har Lørenskog i hele perioden fra 2004 til i dag vedtatt å bosette færre en anmodet. Spesielt er det gjeldende for siste del av perioden, fra 2009, der kommunen bare har vedtatt å bosette 48 % av anmodet. Totalt i perioden har Lørenskog vedtatt å bosette 59 % av anmodningen, mens Skedsmo ligger på 93 %. Kun tre år (2007, 2008 og 2010) vedtok Skedsmo å bosette lavere enn det de var anmodet om.

Jeg har valgt å se på en tiårsperiode, fordi jeg ønsker et overblikk over flere år og kommunestyreperioder. Ved å velge fra 2003, ser jeg på to hele kommunestyreperioder, samt tre av fire år i dagens periode som startet i 2011. Ettersom vedtakene i 2003 gjelder bosetting for 2004, vil jeg se på antallet som er vedtatt bosatt for 2004 til 2014. Å gå lenger tilbake i tid enn 2003 vil kunne by på problemer både i forhold til hukommelse for informantene, og i det hele tatt å finne nok aktuelle informanter.

### **1.1.2 Samfunnsdebatt om bosetting**

De siste årene har antallet bosatte ligget et par tusen under bosetningsbehovet, noe som har medført at ventetiden fra oppholdstillatelse er gitt, og til flyktningen er bosatt, har økt. I 2013 ble kun 50 prosent bosatt innen seks måneder etter vedtak eller innreisetillatelse, noe som gir en historisk svak måloppnåelse (IMDi 2014c: 19-20). På bakgrunn av de økte køene inviterte barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne kommunene med på en asyldugnad for å få bosette flere flyktninger i januar 2014. Statsråden avviste imidlertid at det

var aktuelt å tvinge kommunene til å bosette flyktninger nå (Verdens Gang 2014). Endring av dagens bosettingsordning har imidlertid jevnlig vært oppe i samfunnsdebatten.

Bosettingsordningen som i dag praktiseres ble innført i 2002, og er basert på en ordning om samarbeid mellom staten og kommunene om bosetting av flyktninger. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) setter mål for IMDi sitt bosettingsarbeid, og IMDi anmoder kommunene om å bosette.

På bakgrunn av manglende måloppnåelse for målene om rask bosetting, sendte BLD 31.

januar 2011 ut et høringsbrev om endringer i bosettingsordningen for flyktninger der frivillighetsprinsippet ble fjernet og tvang ble foreslått som siste utvei (BLD 2011: 1).

Forslaget møtte imidlertid massiv motstand av flere viktige aktører i høringsrunden, og det ble ikke innført noen ny bosettingsordning av Stoltenberg2-regjeringen. I Stortingsmelding 6 (2012-2013), «En helhetlig integreringspolitikk» la heller regjeringen opp til «å sikre raskere bosetting av flyktninger gjennom et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren» (Stortingsmelding 6 (2012-2013): 99).

I årene som kommer vil det være et økende behov for bosetting av flyktninger i kommunene. IMDi sin årsrapport for 2013 konkluderer med at kommunene må bosette rundt 10.000 flyktninger i både 2014 og 2015, for at det økte behovet skal imøtekommes og køene bygges ned mot et normalt nivå (IMDi 2014c: 6). Hva som kan forklare at noen kommuner imøtekommer IMDis anmodninger om å bosette flyktninger, mens andre ikke gjør det, er derfor noe som er aktuelt å finne mer ut om. Det er behov for mer kunnskap om hva som fremmer, og svekker bosetting i kommunene. Det har de siste årene blitt forsket og skrevet noen masteroppgaver om hva som gjør at noen kommuner velger å følge IMDis anmodninger, mens andre er mer restriktive. Det er likevel fortsatt behov for å etablere ytterligere kunnskap på feltet.

Det pågår for tiden et løpende prosjekt ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, «Bosetting av flyktninger – mellom offentlig styring og lokal politikk». Prosjektet er et samarbeidstiltak med IMDi. Min masteroppgave er en del av dette prosjektet. Forhåpentligvis vil oppgaven min sett i sammenheng med tidligere undersøkelser i prosjektet, bidra til økt og videreutviklet forståelse av hva som påvirker bosettingsviljen i norske kommuner, og på den måten være en del av en kumulativ forskningsvirksomhet.

## 1.2. Teorien i oppgaven

Det teoretiske rammeverket ved undersøkelse av bosettingsviljen i Skedsmo og Lørenskog kommune vil i denne oppgaven være iverksettingsteori. Iverksettingsstudier ser på hva som skjer etter at en beslutning er fattet, altså iverksettingsfasen. Jeg vil i oppgaven benytte en analytisk modell som skal forsøke å forklare ulik bosettingsvilje i de to kommunene.

Modellen er videreutviklet fra Van Meter og Van Horn iverksettingsmodell (1975). Deres modell er basert på iverksetting som en prosess som går «ovenfra og ned», også kalt den beslutningsorienterte tilnærmingen. Jeg vil imidlertid supplere modellen med elementer fra også «nedenfra-opp-perspektivet», eller den prosessorienterte tilnærmingen.

Hva som er inkludert i iverksettingsfasen, når den starter og når den slutter, er gjenstand for stor faglig diskusjon, noe jeg vil komme nærmere tilbake til senere. I denne oppgaven vil jeg benytte en definisjon av iverksetting der de statlige anmodningene om bosetting blir sett på som det statlige tiltaket, og iverksettingsprosessen blir dermed hvordan kommunene følger opp anmodningene gjennom i endelige instans bosettingsvedtaket i kommunestyret.

Iverksettingsbegrepet vil dermed avgrenses til antall flytninger kommunen vedtar å bosette, og ikke inkludere hvor mange kommunen faktisk har bosatt. Iverksettingen av statlig politikk vil derfor være «vellykket» om bosettingsvedtakene er i tråd med anmodningene.

Jeg vil senere presentere en videreutviklet modell fra Van Meter og Van Horn. Modellen er sammensatt, og det er flere ulike variabler som er tenkt å påvirke bosettingsvilje. Både statlige målsettinger, ressurser, kommunikasjon, trekk ved iverksettingsenheter og strukturelle trekk ved kommunen er variabler som kan påvirke bosettingsvedtakene i kommunen, men størst forklaringskraft forventer jeg at lokalpolitisk situasjon og viktige lokale aktører i kommunen har. Oppgaven vil i stor grad fokusere på hvordan lokalpolitikk spiller en rolle for bosettingsvedtakene, og hvilke aktører innafor det lokale politiske og administrative miljøet som har størst makt over hvor mange flytninger kommunestyret i endelige instans vedtar å bosette. Van Meter og Van Horn (1975) forventer at grad av endring og grad av enighet vil være avgjørende for hvor vellykket iverksetting av et statlig tiltak blir. Overført til denne studien skulle det da tilsi at relativt stabile anmodningstall fra IMDi, og stor enighet blant de viktige aktørene i det lokale politiske og administrative miljø, oftere vil gi bosetting i tråd med anmodningene. Det blir viktig å undersøke om dette er tilfelle i Skedsmo og Lørenskog.



## 1.3 Oppgavens struktur

I neste kapittel vil jeg gå igjennom det teoretiske rammeverket for oppgaven, iverksettingsteori. De to hovedtilnærmingene til iverksettingsstudier blir skissert, før jeg presenterer iverksettingsmodellen jeg skal bruke i denne oppgaven. Modellen har jeg videreutviklet utfra Van Meter og Van Horn (1975) sin opprinnelige modell. I kapittel 3 vil jeg gå igjennom metoden som skal brukes for å undersøke problemstillingen. Undersøkelsen er en komparativ casestudie, med strategisk utvelging av enheter basert på et «most similar system» design. Datainnsamlingen vil bestå av semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter og dokumentanalyse.

Deretter vil jeg i kapittel 4 presentere bakgrunn om temaet. Her vil jeg definere sentrale begreper, gjennomgå dagens bosettingsordning historisk og presentere aktuelle problemstillinger med denne. I kapittel 5 vil jeg gå gjennom empirien jeg har hentet inn gjennom intervjuer og dokumenter jamfør variablene i iverksettingsmodellen. Før jeg i kapittel 6 vil komme med selve analysen, der jeg vil sammenligne kommunene, drøfte forklaringer for ulik bosettingsvilje, og se dette i forhold til teorikapitlet. I kapittel sju vil jeg oppsummere og trekke konklusjonen

## 2 Teori

### 2.1 Innledning

Det teoretiske rammeverket for å undersøke bosetningsvilje av flyktninger i Skedsmo og Lørenskog kommune vil være iverksettingsteori. Iverksettingsstudier vokste fram som et nytt forskningsområde på starten av 1970-tallet. Felles var for disse studiene var at de hadde som mål å forske på hva som skjedde etter at en offentlig beslutning var tatt, altså iverksettingsfasen. Det var Pressmann og Wildavsky med sin studie «Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland», som sørget for gjennombruddet for iverksettingsstudiene. Fram til da hadde de fleste mer eller mindre tatt for gitt at når et politisk vedtak var fattet, ble det også gjennomført etter intensjonen. Iverksettingsstudiene satte spørsmålsteget ved denne forestillingen, og viste at mange offentlige tiltak ikke ble satt ut i livet på den måten beslutningstakerne ville (Kjellberg og Reitan 1995: 131).

Iverksettingsstudiene fikk nærmest en eksplosiv økning utover 70-tallet, og hadde sin store glanstid i første halvdel av 80-tallet. Flere spådde at iverksettingsstudiene skulle øke ytterligere i omfang utover 90-tallet, men i stedet så man en tilbakegang. Det er imidlertid ikke slik at slike studier er irrelevante innen offentlig politikk i dag, men de har i stedet ofte blitt innlemmet som en del av andre studier som ser på beslektete temaer (Offerdal 2000: 257-258).

Grunnene til den eksplosive økningen av iverksettingsstudier fra 70-tallet er flere. Den store utvidelsen av offentlig sektor med utbyggingen av velferdsstaten og offentlige programmer, skapte et behov blant for å finne ut om tiltakene faktisk ble satt ut i livet slik de var tenkt og om de utformete målsetningene ble oppnådd. I tillegg oppstod det også en større faglig interesse for dette blant statsvitere innen offentlig politikk og administrasjon (Kjellberg og Reitan 1995: 138). I Norge har iverksettingsteori hatt en voksende hyppighet som verktøy i studiet av kommunal politikk og administrasjon. Offerdal (2002: 258-260) trekker fram tre hovedgrunner til dette. Den første går på en viktig endring i relasjonen mellom stat og kommune, der disse blir mer og mer integrert på stadig flere politiske områder, og mye av den politikken som utformes nasjonalt, ofte må iverksettes lokalt. Den andre grunnen er den store veksten og profesjonaliseringen av de ansatte i den kommunale forvaltningen, kombinert med en reduksjon i antall lokale folkevalgte, som har gjort det vanskeligere å ha oversikt om

vedtak blir fulgt opp etter intensjonen. Den tredje grunnen går på det skarpere skille mellom politikk og administrasjon lokalt. Politikerne oppgave har utviklet seg til stort sett å utforme de overordna prinsippene og de lange linjene i politikken, mens administrasjonen tar seg av realiseringen. Dermed har det vokst fram et økt behov for studier som ser på hvordan politikken blir gjennomført. (Offerdal 2000: 258-260).

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for de viktigste trekkene i den teoretiske debatten mellom de to hovedtilnærmingene innen iverksettingsstudier, «ovenfra-ned-perspektivet» og «nedenfra-opp-perspektivet», eller også kalt den beslutningsorienterte og prosessorienterte tilnærmingen. Jeg vil deretter presentere en videreutviklet analytisk modell som jeg har bygget på en iverksettingsmodell av Van Meter og Van Horn (1975). Modellen skal brukes til å prøve å forklare ulik bosetningsvilje av flyktninger i Skedsmo og Lørenskog kommune. Van Meter og Van Horns modell bygger på et «ovenfra-ned» syn på iverksetting, og plasserer seg klart innenfor den beslutningsorienterte tilnærmingen (Kjellberg og Reitan 1995: 148). Imidlertid vil jeg trekke teori fra den prosessorienterte tilnærmingen inn i modellen, og på den måten modifisere modellens perspektiv. Hill og Hupe (2009: 56) viser at den faglige debatten de senere årene ikke lenger dreier seg om enten eller, men at man kan kombinere elementer fra begge de to hovedtilnærmingene, og at hvilket perspektiv som er riktig å benytte avhenger av hvilket tema man forsker på. Jeg vil deretter operasjonalisere hver enkelt variabel i modellen, slik at de blir variabler som passer inn for å undersøke bosetningsvilje av flyktninger. Til slutt vil jeg presentere mine forventninger eller hypoteser til hva min undersøkelse vil trekke fram som de viktigste forklaringene til ulik bosetningsvilje i de to kommunene. Men aller først skal jeg starte med å definere hva som ligger i selvet begrepet iverksetting.

## **2.2 Iverksettingsbegrepet**

For å kunne utføre en iverksettingsstudie er det essensielt og først definere hva man legger i begrepet iverksetting. Dette høres muligens ut som en enkel oppgave, men det er allerede her den store debatten starter mellom tilhengerne av de to hovedtilnærmingene innen iverksettingsteorien. Spørsmålene er om det er mulig å angi et konkret start- og slutt punkt for iverksettingsprosessen? Er politikikutviklingen ferdig før iverksettingsfasen begynner, og kan man skille ut iverksettingen fra evalueringen av de faktiske resultatene? (Kjellberg og Reitan 1995: 133-134)

Gjennombruddsforskerne innenfor iverksettingsstudiene Pressman og Wildavsky (1973: 22) mener det må finnes et start- og slutt punkt for at det skal kunne foregå en iverksetting. De argumenterer med at det umulig kan foregå en iverksetting dersom en handling ikke er startet, og skal man vurdere iverksettingen må det være sammenlignet med et mål. Pressman og Wildavsky avgrensning av iverksettingsbegrepet er typisk for forskerne innenfor den beslutningsorienterte tilnærmingen. Mens tilhengerne innen denne tilnærmingen anser politikkutviklingen som ferdig når iverksettingen starter, ser forskerne innenfor den prosessorienterte tilnærmingen iverksettingsfasen som en del av politikkutviklingen. (Hill og Hupe 2009: 42-44) De anser at å skille mellom vedtaks- og iverksettingsfasen blir å opprettholde et unaturlig klassisk skille mellom politikk og administrasjon (Kjellberg og Reitan 1995: 135). I den beslutningsorienterte tilnærmingen derimot er det interessante kun fasen mellom en sentral beslutning om et tiltak og den lokale gjennomføringen av dette. Det som skjer før denne fasen er kun interessant dersom det påvirker iverksettingen av tiltaket (Kjellberg og Reitan 1995: 161). Van Meter og Van Horn (1975: 44) understreker at iverksettingsfasen ikke starter før målsetningene har blitt utformet, altså etter at lovgivningen har kommet igjennom og det er på plass en forpliktenende finansiering. Manglende iverksetting er dermed ikke at politiske forslag ikke blir vedtatt, men at vedtatte forslag og mål ikke blir realisert. Offerdal (2000: 261) trekker fram at et skille mellom vedtaksfasen og iverksettingsfasen også er et skille mellom politiske arenaer. Det er forskjellige aktører, problemstillinger, verdier, kunnskap og situasjonsbeskrivelser i debatten som anses legitime ettersom hvilken fase man er i.

Mens det overnevnte går på når iverksettingsfasen starter, er det også en stor debatt om når den slutter. Er iverksettingen av offentlig politikk det samme som evalueringen av de faktiske resultater av den? Blant de som ser iverksettingsstudier og evalueringsstudier som det samme, argumenteres det med at det ikke gir mening å vurdere hvordan et offentlig tiltak blir gjennomført, uten og også vurdere de reelle resultatene av det. Blir målsetningen for tiltaket virkeliggjort i det endelige resultatet? Mens blant de som ønsker et skille, argumenteres det med at det er mulig å se på de prosessene som går på å sette et tiltak ut i livet, uten og samtidig å måtte ta med hele politikkutformingsprosessen og om resultatet oppfyller forventningene (Kjellberg og Reitan 1995: 133). Lane (2000: 97-98) argumenterer for at selve iverksettingsbegrepet inneholder en tvetydighet, og kan innebære både iverksetting som en prosess, og iverksetting som et endelig resultat. Et tiltak kan dermed bli gjennomført som en prosess, uten at resultatet blir at tiltakets målsetninger automatisk også blir oppfylt (Lane

2000: 97-98). Van Meter og Van Horn (1975: 448-449) trekker også fram at det må skilles mellom iverksettingsprosessen og utfallet og konsekvensene av offentlig politikk. De påpeker at iverksettingsstudier ikke skal måle om tiltaket hadde en vellykket effekt på det skulle løse, men om tiltaket har blitt suksessfullt satt ut i livet. Et tiltak kan bli effektivt iverksatt, uten at det påvirker det problemet det var ment å ha en effekt på.

### **2.2.1 Iverksettingsbegrepet i denne oppgaven**

Jeg vil i denne oppgaven legge til grunn et avgrenset iverksettingsbegrep, i tråd med tradisjonen innen den beslutningsorienterte tilnærmingen, der jeg skiller mellom vedtaksfasen, gjennomføringsfasen og evalueringsfasen. Jeg vil derfor ta de nasjonale målsetningene om bosetting i kommunene for gitt. Anmodningene om bosetting fra IMDi overfor kommunene blir å anse som det sentrale politiske tiltaket. Hvordan disse blir utformet blir å anse som en del av vedtaksprosessen, og ikke som en del av iverksettingen.

Iverksettingsprosessen blir derfor i hvilken grad kommunene følger opp disse sentrale anmodningene gjennom til slutt det endelige vedtaket om bosetting i kommunestyret. Dette vedtaket vil måle i hvilken grad iverksettingen av nasjonale politikken om bosetting, sett fra sentralt hold, har vært vellykket. Hvilke faktorer er det som har bidratt til om en slik iverksetting har vært vellykket eller mislykket? Det er dette jeg vil konsentrere meg om i denne oppgaven. Jeg vil derimot ikke fokusere på om kommunene har bosatt slik de har vedtatt. Forskjellen på dette vil kunne være lik forskjellen på det Lane (2000) kaller forskjellen på iverksetting som prosess og resultat, eller gjennomføring og virkeliggjøring. Jeg vil heller ikke se på de faktiske resultatene av bosettings- og integreringsarbeidet i kommunene, og vurdere om dette normativt har vært god eller dårlig integrering. Resultats- og evalueringsfasen holdes derfor utenfor i denne oppgaven, i tråd med Van Meter og Van Horn (1975: 448-449) sin definisjon om at et tiltak kan bli suksessfullt iverksatt, selv om det ikke får den effekten det var tenkt å få. Det vil selvsagt kunne være interessant å se på dette også, men av tids – og plasshensyn må dette holdes utenfor. Imidlertid vil det være rimelig å anta at det likevel kan eksistere en viss lærings- og evalueringseffekt i bosettingsvedtakene, siden jeg ser på iverksetting over et tidsrom på flere år.

## 2.3 To hovedtilnærminger til iverksettingsstudier

Forskere innen iverksettingsfeltet blir ofte enten plassert i det som kalles «ovenfra-ned» eller «nedenfra-opp»-tilnærmingen. Kjellberg og Reitan (1995: 132) argumenterer imidlertid for at tilnærmingene ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende og at ulike aspekter ved tilnærmingene kan brukes til ulike tider. De mener dessuten det er mer dekkende å skille mellom beslutningsorienterte og prosessorienterte tilnærminger, også for å unngå starte i en ideologisk skyttergravskrig. Termene «ovenfra-ned» og «nedenfra-opp» er i seg selv ganske ladet, og ofte er blitt brukt av tilhengerne av forskere innenfor det som har blitt kalt «nedenfra-opp-tilnærmingen». Det viktige er hva tilnærmingene kan gi av nyttige analytiske begreper og hva de stiller til metodologiske krav, ikke hva de kalles (Kjellberg og Reitan 1995: 161). Det meste av den internasjonale litteraturen bruker imidlertid fortsatt begrepene «ovenfra-ned» og «nedenfra-opp», og for å kunne knytte det til dette, kommer jeg derfor til å benytte begge termer.

### 2.3.1 Den beslutningsorienterte tilnærmingen – «Ovenfra-ned»

Tidligere ble disse studiene kategorisert som «ovenfra-ned», blant annet fordi de ifølge kritikerne la for stor vekt på sentral styring og kontroll for å få til en vellykket iverksetting, men som skrevet tidligere, mener Kjellberg og Reitan (1995) det er mer riktig å gi dem merkelappen beslutningsorienterte. Studier som kan kategoriseres innenfor denne tilnærmingen har nemlig det til felles at det er lokale og sentrale beslutninger som er i hovedfokus over hva som skal studeres (Kjellberg og Reitan 1995: 139).

Fellestrekk for denne tilnærmingen er at de skiller mellom hva som er vedtatt politikk og hvordan dette blir satt ut i livet, altså mellom et tiltaks vedtaks- og gjennomføringsfase. Siktemålet med disse studiene er å undersøke hvilke prosesser i iverksettingen som gjør at et politisk tiltak blir iverksatt suksessfullt eller ikke. Et ofte stilt spørsmål kan være, hva er det som eventuelt gjør at den lokale gjennomføringen ikke tilfredsstiller de sentrale gitte målene? (Kjellberg og Reitan 1995: 139) Om iverksettingen er suksessfull måles derfor etter om praksis lokalt samsvarer med målsetningene sentralt (Offerdal 2000: 262).

Tilnærmingen er imidlertid ikke bare en innfallsvinkel for å studere prosesser for iverksetting av offentlig politikk, den ønsker også å gi anbefalinger om hva som bør gjøres for å få en mest mulig vellykket iverksetting. Tilnærmingen legger normativt til grunn et klassisk

demokratisk-hierarkisk syn på forholdet mellom politikk og forvaltning, der det er folkevalgte politikere som skal styre, mens forvaltningen er et nøytralt instrument som politikerne skal bruke for å få gjennom den politikken som de ønsker. Beslutningsorienterte forskere fokuserer for det meste på hva som skjer innafor offentlig forvaltning og de formelle iverksettingsstrukturene, og legger mindre vekt på uformelle strukturer og organer (Offerdal 2000: 263).

Pressman og Wildavskys hovedverk fra 1973 «Implementation» skiller klart mellom vedtaks- og gjennomføringsfasen for offentlig politikk. Bortsett fra å være et slags fundament for mye iverksettelsesforskning, så trekker Kjellberg og Reitan (1995: 140) fram at noe av den viktigste lærdommen fra deres verk er de såkalte vetopunktene. Problemene i gjennomføringen av et offentlig tiltak skyldtes for mange slike vetopunkter, altså for mange aktører som trengs for godkjenning i løpet av iverksettingen. Pressman og Wildavsky (1973: 147) anbefaler færrest mulig slike vetopunkter som kan forkludre iverksettingen, og en offentlig politikk som er preget av enkelhet og klare mål.

### **Graden av endring og graden av enighet**

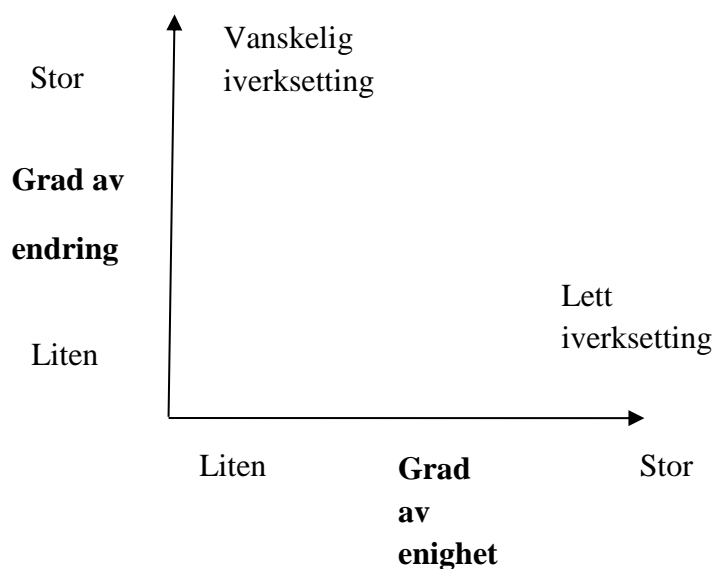
Van Meter og Van Horns «The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework» fra 1975 er også en sentral bidragsyter innenfor den beslutningsorienterte tilnærmingen. De konstaterer at den politiske forhistorien til tiltaket, vil påvirke iverksettingen. (Kjellberg og Reitan 1995: 141) Forhistorien kan bli kategorisert etter to ulike dimensjoner, grad av endring og grad av enighet mellom deltakerne i iverksettelsesprosessen (Van Meter og Van Horn 1975: 458). Selv om de tilhører den beslutningsorienterte skolen, så synes de det altså er relevant å se hva som har skjedd underveis i politikkkutforming, når dette vil påvirke iverksettingen (Kjellberg og Reitan 1995: 143).

Grad av endring er viktig fordi hvor vanskelig iverksettingen blir avhenger av i hvilken grad politikken som skal iverksettes skiller seg mye fra tidligere politikk. Større endringer er vanskeligere å iverksette på en suksessfull måte enn små. Er man allerede involvert på feltet er det lettere å iverksette ny politikk, enn om man må bygge opp en helt ny fagkompetanse. I tillegg er det viktig i hvor stor grad organisatorisk endring som kreves. Liten grad av organisatorisk endring gir større sjanse for en suksessfull iverksetting (Van Meter og Van Horn 1975: 458-459). Dette bygger på en slags normal motstand som oppstår når interesser

blir truet ved endring. Det er lettere å få til små skrittvisse endringer enn store omveltninger (Kjellberg og Reitan 1995: 142).

Den andre dimensjonen går altså på graden av enighet om målene og målsetningene for tiltaket blant iverksetterne. Det er blant annet viktig i hvilken grad om de som skal iverksette har blitt involvert i politikkkutformingen: Involvering fører til økt moral, lojalitet og klarhet og redusert motstand mot endring, noe som alle er viktige faktorer for å kunne få til en vellykket endring. Imidlertid er det ikke slik at involvering av underordnede automatisk fører til enighet eller at enighet nødvendigvis fører til en vellykket iverksetting, men det gjør prosessen lettere (Van Meter og Van Horn 1975: 459-460). Dette bygger også på en slags normal tankegang om at dersom det er sterke motkrefter vil disse lett ta omkamp når tiltaket skal iverksettes, mens dersom det er stor enighet er det få som vil motarbeide iverksettingen (Kjellberg og Reitan 1995: 143).

**Figur 2.1** - Grad av endring og grad av enighet



Dette skaper en typologi der grad av endring og grad av enighet blir hver sin akse. Dersom graden av endring er liten og graden av enighet er stor er muligheten for vellykket iverksetting størst. På samme måte vil stor endring og liten enighet gjøre iverksettingsprosessen vanskeligst. Graden av enighet vil ha mer å si for iverksettingen enn graden av endring, slik at høy enighet/stor endring vil oftere gi vellykket iverksetting enn lav enighet/liten endring (Van Meter og Van Horn 1975: 460-462). Det vil derfor også kunne



være en sammenheng mellom graden av enighet og graden av endring. Dersom enigheten er stor, vil det derfor også være mulig å få gjennom store endringer (Hill og Hupe 2009: 46).

Operasjonalisert til min studie vil man derfor kunne anta at iverksetting, altså kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger, vil være større dersom det er stor enighet i det politiske miljø, i lokalsamfunnet og blant de administrativt ansatte kommunen om at man skal bosette flyktninger (grad av enighet), og dersom kommunen har gjort dette før (grad av endring), slik at man har bygd opp ett apparat som har kompetanse på bosetting. Videre vil det innebære at om man skal gjøre ett brudd med linjen som har blitt fulgt, f.eks øke bosetting av flyktninger, så vil dette være enklere dersom det er stor enighet om et slikt linjeskifte i politikken. Det blir derfor viktig for meg å kartlegge om det er stor enighet mellom rådmannen, ordfører og de ulike politiske partiene om hvor mange kommunen skal bosette.

### **2.3.2 Den prosessorienterte tilnærmingen – «Nedenfra-opp»**

I motsetning til de beslutningsorienterte har ikke de prosessorienterte tilnærmingene mange variabler og de kjennetegnes ikke av store kompliserte modeller. De har i stedet fokus på hva som skjer i siste del av iverksettingen, og teoretikerne innen denne tilnærmingen har derfor tatt kalt tilnærmingen «nedenfra-opp», som en sterk reaksjon på det de mener er en for sentralistisk, formalistisk og hierarkisk holdning på iverksetting i den beslutningsorienterte tilnærmingen, eller det de kaller «ovenfra-ned». Forskerne innenfor denne tilnærmingen har et klart normativt standpunkt til at man ikke så klart kan skille mellom politikk og administrasjon, altså mellom beslutning- og iverksettingsprosessene. Det er større mulighet for å endre det man faktisk ønsker å endre, dersom man gir de som setter tiltakene ut i livet mulighet til å bruke skjønn og lokal tilpasning framfor å kontrollere de ovenfra. Når det gjelder selve studiet av iverksettingen legger prosessorienterte forskere stor vekt på de uformelle prosessene i iverksettingsfasen (Kjellberg og Reitan 1995: 153-154).

Offerdal (2000: 267) trekker fram at selve kriteriene for hva man mener er vellykket iverksetting er såpass forskjellige i de to tilnærmingene, at man kan spørre om det de undersøker egentlig er snakk om noe helt forskjellig. Mens den beslutningsorienterte fokuserer på om offentlig byråkrater har iverksatt tiltaket lokalt på den måten det var tenkt sentralt, fokuserer den prosessorienterte på om tiltaket løser de sosiale eller økonomiske forholdene det var tenkt å løse. Iverksetting er en kontinuerlig prosess der tiltaket kan bli

endret underveis på bakgrunn av de erfaringene man gjør seg. Evaluering, læring og tilbakeføring av kunnskap står derfor helt sentralt (Kjellberg og Reitan 1995: 162-163).

Elmore (1980) skiller mellom «kartlegging framover» eller «kartlegging baklengs». Han hevder at iverksettingsstudier til da har hatt for mye fokus på kartlegging framover, gjennom å starte med det sentrale tiltaket, og mener man heller må starte med å se på grunnen til at tiltaket i utgangspunktet blir satt inn. Det er problemet som skal løses som må være utgangspunktet for studiet av iverksetting, og han trekker fram bakkebyråkratenes kunnskap og skjønn, samt konstante lokale forhandlinger med brukergrupper som en positiv del av iverksettingsprosessen. Om dette gjør at iverksettingen av tiltaket ikke følger den standardiserte oppskriften fra sentralt hold, gjør ikke det noe. Det viktige er at tiltaket har en effekt på den sosiale situasjonen det var tenkt å forbedre (Elmore 1980: 609-612).

Mens den beslutningsorienterte retter fokuset mot organisasjonsstrukturer, administrative relasjoner og formelle autoritetsforhold, er den prosessorienterte det som kalles atferdsorientert, hvor uformelle, spesifiserte og uplanlagte strukturer som har etablert seg står i sentrum for å bli studert. De politiske prosessene skjer dermed på samme arena som iverksettingen. Det betyr at der den beslutningsorienterte ser på nødvendigheten av sentral hierarkisk styring, så legger den prosessorienterte mer vekt på forhandlinger og kompromisser for å få til et best mulig praktisk tilpassa gjennomføring (Kjellberg og Reitan 1995: 163). Barrett og Hill (1984) står fram som en av de sterkeste forsvarerne for dette, og trekker fram at det som har skjedd forut for politikkbeslutningen vil fortsette å påvirke gjennomføringen. De som blir berørt av tiltaket og de som iverksetter vil kontinuerlig forsøke å endre den vedtatte politikken for å fremme sine egne interesser. Det vil derfor konstant foregå lokale forhandlinger. Deres perspektiv kan også knyttes til Van Meter og Van Horns modell om at iverksetting avhenger av graden av enighet og graden av endring (Kjellberg og Reitan 1995: 159).

Lipsky (1980) trekker fram den helt spesielle rollen til bakkebyråkratene. De møter den praktiske hverdagen på bakkenivå som er preget av usikkerhet, arbeidspress og manglende ressurser, og dette påvirker hvordan den offentlige politikken blir seende ut. De lever i et krysspress mellom overordna målsetninger, deres idealer som offentlig ansatte og begrensninger som blir lagt i deres egen arbeidshverdag i møte med blant annet sine klienter (Lipsky 2010: xv). De vil derfor etablere egne rutiner og enheter for å takle arbeidshverdagen i møte med grenseløse behov under betingelser de ikke selv hersker over. Hva slags rutiner og

enheter dette er blir derfor avgjørende for den praktiske iverksettingen (Hill og Hupe 2009: 51-53). I min oppgave er det de lokale byråkratene i flyktningeavdelingen som til daglig møter utfordringer og driver den praktiske bosettingen og integreringen. Deres erfaringer med bosettingen vil være svært aktuelle tilbakemeldinger til rådmann og politikere før den politiske vedtaksbeslutningen i kommunestyret.

Den beslutningsorienterte tilnærmingens mål blir derfor noe annerledes. Den ønsker å se hvordan man kan få en mest mulig effektiv offentlig styring, mens den prosessorienterte har større ambisjoner og ønsker å se hva som trengs for at et offentlig tiltak får et best mulig praktisk tilpasset resultat (Kjellberg og Reitan 1995: 164).

## 2.4 Iverksettingsmodellen

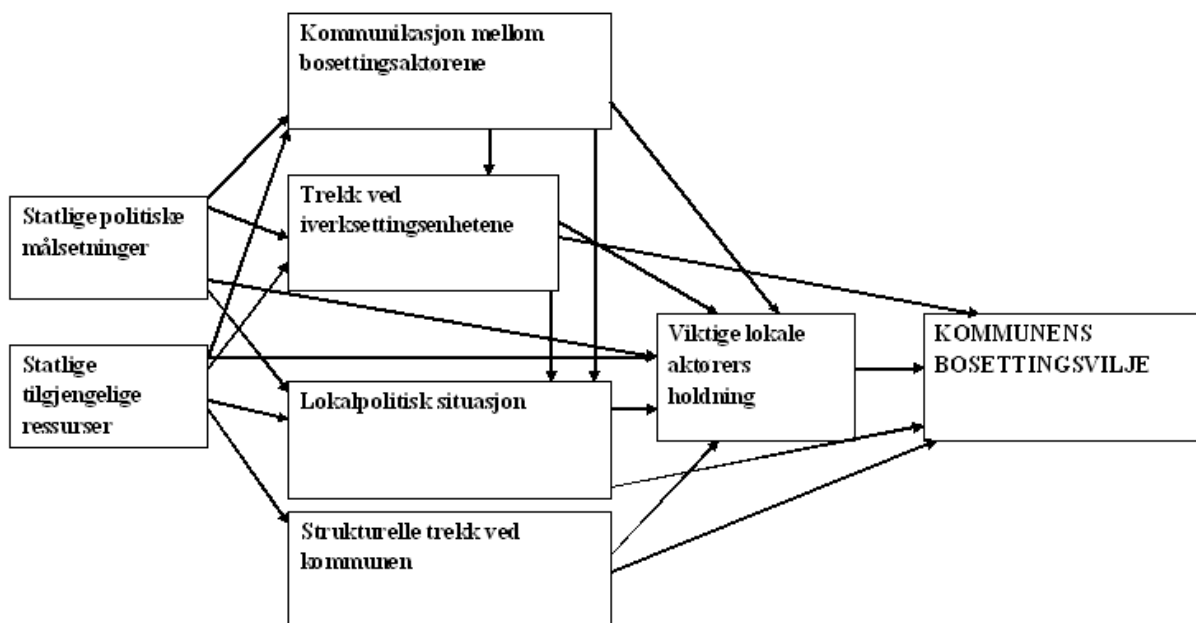
For å undersøke hvilke faktorer som påvirker Skedsmo og Lørenskog kommunes bosetningvilje av flyktninger vil jeg ta utgangspunkt i en modell for iverksetting av Van Meter og Van Horn (1975), og utvikle denne videre slik at den kan passe til min studie. Van Meter og Van Horns modell følger i samme tradisjon som Pressman og Wildavsky og deres vektlegging av et klart mål man kan måle gjennomføringen etter. I Van Meter og Van Horns modell er det to variabler som er utgangspunktet for all iverksetting av offentlig politikk, målsetningen og tilgangen på ressurser (Kjellberg og Reitan 1975: 462).

Van Meter og Van Horns originalmodell for iverksetting av offentlig politikk har seks variabler som utgjør linkene mellom politikkkutforming og utfallet. Modellen viser hvordan de uavhengige variablene påvirker hverandre, og hvordan de påvirker den avhengige variabelen, utfallet. Sammenhengen mellom variablene gir hypoteser som kan testes empirisk, dersom man kan operasjonalisere variablene og samle inn de nødvendige data (Van Meter og Van Horn 1975: 462). Van Meter og Van Horns modell legger en ovenfra-ned tilnærming til grunn gjennom at første steg i implementeringsprosessen er politikk-avgjørelsen, Dersom underordnede deltar i politikkkutforming er dette noe som forekommer før selve implementeringsprosessen. En sammenheng som er funnet på et tidspunkt, må ikke overføres til andre tidsperioder. Modellen legger til grunn at når beslutninger er tatt, skal det måles i hvilken grad dette blir fulgt opp og iverksatt (Hill og Hupe 2009: 46).

Van Meter og Van Horn har laget en tankemodell, og ikke en teori. De strukturelle variablene er variabler som bør letes etter og som kan virke inn og påvirke hverandre ved iverksetting av

offentlig politikk. Det er derfor en kausalmodell med tenkte variabler (Kjellberg og Reitan 1995: 143). Modellen er imidlertid såpass sammensatt og komplisert at det vil være omtrent umulig å holde variablene konstant for å teste ut en enkelt variabel sin effekt på den avhengige. Studien vil derfor forsøke å forklare hvilke av disse variablene som påvirker bosetningsviljen i Skedsmo og Lørenskog, og hvilke av de som eventuelt gjør det i størst grad. Jeg vil videreutvikle og operasjonalisere Van Meter og Van Horns modell, slik at den passer med de hypotesene som jeg har. Selv om Van Meter og Van Horns modell har en «ovenfra-ned» eller beslutningsorientert tilnærming, vil jeg trekke inn noen perspektiver «nedenfra-opp» gjennom den prosessorienterte tilnærmingen inn i modellen. Modellen vil danne grunnlaget for mine undersøkelser. Til slutt vil jeg komme med noen forventninger om hva jeg tror jeg vil kunne finne.

**Figur 2.2. - Videreutviklet iverksettingsmodell**



Bygger på Van Meter og Van Horn (1975)

### 2.4.1 Avhengig variabel: Kommunens bosettingsvilje

Den avhengige variabelen i modellen jeg skal benytte meg av i denne studien vil være kommunens bosettingsvilje av flyktninger. Det som kalles «performance» eller utfall i Van Meter og Van Horn (1975: 463) sin modell. Mer nøyaktig vil dette si lokalpolitikernes vilje til å bosette flyktninger, ettersom det i Norge er kommunene selv gjennom vedtak i kommunestyret som avgjør om og hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. Siden det er

staten gjennom IMDi som anmoder kommunene om å bosette flyktninger, vil iverksetting i denne oppgaven måles etter om kommunene vedtar å bosette i tråd med IMDi sine anmodninger. Vedtak i tråd med IMDi sine anmodninger om bosetting vil derfor være «vellykket iverksetting» i den forstand at kommunen lokalt følger opp de sentrale målsetningene om bosetting, jamfør det iverksettingsbegrepet denne oppgaven benytter. Jeg vil på nytt understreke at jeg ikke vil måle de konkrete resultatene av bosettingen og integreringsarbeidet i kommunene. Mitt fokus ligger på kommunenes handlingsvilje til å bosette flyktninger, operasjonalisert gjennom vedtaket om bosetting av flyktninger i kommunestyret. Tallene for anmodninger og bosetting av flyktninger er hentet fra IMDi. Hva som påvirker ulik bosettingsviljen i Skedsmo og Lørenskog kan være flere forskjellige faktorer, og det blir derfor viktig å kartlegge både de formelle og uformelle politiske og administrative prosessene rundt dette. Det er det som er denne oppgavens siktemål.

## **2.4.2 Uavhengige variabler**

### **Statlige politiske målsetninger**

For å kunne finne ut i hvilken grad politiske målsetninger blir realisert er det nødvendig med klare indikatorer som man kan måle iverksettingen etter. I noen tilfeller er disse målsetningene lette å få øye på og enkelt å måle om utfallet passer overens med målsetningene, men som oftest er det vanskeligere å måle utfallet. Dette kan komme av det offentlige tiltakets størrelse, kompleksitet, ambisiøsitet eller at det inneholder selvmotsigende målsetninger. Uansett skal man kunne måle vellykketheten til iverksettingen, er man avhengig av at målsetningene kan identifiseres og måles (Van Meter og Van Horn 1975: 463-465). Dersom det er utformet klare og spesifikke målsetninger til det politiske vedtaket, vil vedtaket også være enklere å iverksette for kommunene, på den måten som beslutningstakerne har intendert (Hill og Hupe 2009: 47).

Operasjonalisert til min oppgave vil jeg finne statlige målsettinger i stortingsmeldinger, dokumenter fra relevante departementer og IMDi. Dersom de statlige målsetningene for bosettingsarbeidet er klare og tydelige for kommunene å forstå, samt enkle å måle, er sannsynligheten for at de blir iverksatt lokalt større. Det vil også være viktig i hvilken grad de lokale aktørene oppfatter det viktige å nå de statlige målsettingene. I min studie vil det derfor

bli viktig å kartlegge i hvilken grad det er lett å måle oppnåelse av de statlige målsettingene, og om aktørene i kommunene kjenner til disse og oppfatter disse som viktige å gjennomføre.

### **Statlige tilgjengelige ressurser**

Når offentlig politikk vedtas følger det ikke bare målsetninger, men det må også følges ressurser, ellers vil iverksettingen av tiltaket bli meget vanskelig (Van Meter og Van Horn 1975: 465). Ressurser i denne sammenheng kan være både økonomiske og administrative ressurser (Kjellberg og Reitan 1995: 144).

Operasjonalisert til denne studien, gjelder dette spesielt integreringstilskuddet. For hver flyktning en kommune bosetter får de et tilskudd fra staten, som de disponerer fritt over kommunebudsjettet. Dette beløpet skal fungere som et incentiv for å få kommunene til å bosette flyktninger. Integreringstilskuddet har også i tidligere undersøkelser vist å ha en positiv effekt på bosettingsvilje (Steen 2009a). Det blir derfor viktig å undersøke om de lokale aktørene som er involvert i iverksettingsprosessen oppfatter integreringstilskuddet som tilstrekkelig til å dekke kommunens utgifter med bosetting. I tillegg til rent økonomiske ressurser må jeg også undersøke i hvilken grad kommunen har tilgang til administrative ressurser fra staten. Føler informantene mine at de har tilstrekkelig tilgang til statlig personell som kan bidra med faglig veiledning til integreringsarbeidet? Det er også viktig å være bevisst på at det kan være forskjell på om de lokale aktørene oppfatter at det er for lite statlige ressurser, og på om det faktisk er det. Jeg bør også være observant på at alle selvsagt vil ønske mer ressurser. Det er sjelden noen oppfatter at de har nok. Dette må tas med i vurderingen av svarene.

Verken målsetningene eller ressurser påvirker imidlertid bosetningsvilje direkte. De er bare første ledd i en modell der de påvirker andre faktorer, som igjen påvirker bosetningsvilje.

### **Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene**

Med denne variabelen menes hvordan kommunikasjonen er mellom de ulike forvaltningsenhetene som er involvert i iverksettingen (Hill og Hupe 2009: 47). For å få til en effektiv implementering er det viktig at tiltaket og målene forstås av de som skal jobbe med å sette det ut i livet. Det er derfor viktig at målsetningene er klare, slik at de som skal iverksette vet hva som forventes, og det er viktig at man er nøyaktig og konsistent i kommunikasjonen

slik at de får riktig og samme informasjonen (Van Meter og Van Horn 1975: 466). Jeg må derfor undersøke kontakten mellom aktørene som driver bosettingsarbeid, vertikalt, mellom kommunen og statlige aktører (spesielt IMDi), og horisontalt, innad i kommunen mellom spesielt politikere og administrasjon.

Kjellberg og Reitan (1995: 145) trekker fram at iverksetting innafor en av statens egne lokale forvaltningsenheter vil gi en annen prosess en dersom det skjer gjennom det lokale selvstyret, som kommunen eller fylkeskommunen. Ettersom kommunene har lokal selvstyre er de ikke underlagt hierarkisk styring fra statlig hold, og de kan i større grad tilpasse tiltaket lokalt, selv om statlige finansiering, standardisering og direktiver også kan legge begrensninger på dette. Ofte kan kommunene møte en anmodning om de har mulighet eller bør gjennomføre et tiltak, framfor at staten gir ordre om at et tiltak må gjennomføres (Kjellberg og Reitan 1995: 145-146). Dette er akkurat hva som er tilfelle i min studie. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene, og staten kan derfor ikke direkte instruere kommunene om å bosette. Det er derfor helt legitimt for kommunene ikke å imøtekomme anmodningene, selv om jeg i denne oppgaven allikevel vil tolke det som mislykket iverksetting sett fra statlig hold. Dette bygger jeg da på et «ovenfra-ned-perspektiv». Selv om staten ikke kan instruere bosettingen lokalt, så har staten likevel en del virkemidler å benytte i et slikt interorganisatorisk iverksettingsforhold.

I interorganisatoriske relasjoner er det to typer oppfølgingstiltak som i følge Van Meter og Van Horn er viktig fra statlig hold. Det første er å bistå lokalt med rådgivning og hjelp til å tolke de statlige retningslinjene, samt å bidra med de nødvendige fysiske ressurser slik at man kan iverksette lokalt. Det andre går på incentiver til gjennomføring. Det kan være både symbolsk normative, økonomisk belønnende eller straffende. En av strategiene for normativt å skape gjennomslag for statlige tiltak lokalt er å lage profesjonelle nettverk og allianser mellom nasjonale og lokale aktører for å sosialisere dem inn i samme virkelighetsforståelse (Van Meter og Van Horn 1975: 467-470). Det blir derfor viktig for meg å kartlegge måten staten følger opp kommunene på i bosettingsarbeidet. Hva slags kommunikasjon har statlige myndigheter, representert ved IMDi med kommunen utover anmodningene om bosetting? Staten prøver gjennom integreringstilskuddet å gi kommunen økonomiske incentiver til å bosette, men prøver IMDi på mer normative incentiver overfor kommunene? Deltar representanter for kommunene på statlige konferanser, nettverk eller liknende aktiviteter om bosetting, med hensikt å skape en normativ forståelse om viktigheten av at kommunene

bosetter, og hva slags effekt har eventuelt dette? Er IMDi på besøk i kommunene, og hvem møter de i så fall da? Det blir også viktig for meg gjennom intervjuene med mine informanter å kartlegge hvordan kommunikasjonen mellom de ulike iverksettingsaktørene oppfattes hos alle aktører som er involvert.

### **Trekk ved iverksettingsenhetene**

Med dette menes både formelle strukturer ved organisasjonene og uformelle trekk ved personene som setter vedtaket ut i livet. Det er relevant å studere iverksetterne, eller bakkebyråkratene, sine formelle og uformelle linker til andre aktører i systemet, som beslutningstakerne (Van Meter og Van Horn 1975: 471).

Van Meter og Van Horn (1975: 471) nevner følgende karakteristikk ved iverksettingsenhetene som kan påvirke hvordan iverksettingen blir: Stabens kompetanse og størrelse, graden av hierarkisk kontroll over iverksettingen og underliggende enheter, enhetens politiske ressurser og støtte, organisasjonens vitalitet, hvor åpen kommunikasjonen er innad og utad, og enhetens formelle og uformelle relasjoner til politikktutviklerne. Pressman og Wildavsky (1973) trekker fram viktigheten av at det ikke er for mange aktører i prosessen som trenger å godkjenne iverksettingen, såkalte vetopunkter, for at man skal få til en mest mulig vellykket iverksetting.

Jeg vil under denne variabelen supplere med et par perspektiver «nedenfra-opp» fra den prosessorienterte tilnærmingen. Det gjelder Lipsky (1980) og Elmore (1980), og deres vektlegging av bakkebyråkratenes rolle i deres møte med den praktiske hverdagen og brukergrupper. Elmore (1980) fokuserer på bakkebyråkratenes engasjement og kompetanse hos dem som tiltaket angår. De erfaringene de får med seg ved den praktiske iverksettingen påvirker kontinuerlig utformingen av tiltaket gjennom uformelle prosesser, som nevnt tidligere i oppgaven. Det foregår nærmest konstant «lokale forhandlinger» om iverksettingen. Lipsky (1980) trekker også fram den helt spesielle rollen til bakkebyråkratene og hvordan de gjennom iverksettingsprosessen lever i et krysspress av overordna målsetninger, sine egne idealer som offentlig ansatte og praktiske begrensninger i møte med det virkelige liv. De møter den praktiske hverdagen på bakkenivå, som kanskje ikke alltid kan forenes med beslutningstakernes syn på verden når tiltaket og dets målsetninger ble utformet.



Operasjonalisert til denne studien betyr dette at kompetansen til og antallet som jobber med bosetting i kommunen vil spille en rolle. Dersom det er mange, og kommunen har bosatt over lengre tid, har de sannsynligvis opparbeidet seg stor kompetanse på feltet, og det vil være enklere å fortsette å bosette flere. Dette kan sees i sammenheng med graden av endring utfra Van Meter og Van Horns to dimensjoner som påvirker i forkant av vedtaket. Ettersom kommunene selv avgjør bosettingsspørsmålet, er den hierarkiske kontrollen fra statlig hold liten, men det vil være aktuelt å se på hvordan kommunen har organisert den enheten som driver med bosetting av flyktninger. Bakkebyråkratene vil være de lokale byråkratene i kommunen som jobber med den praktiske bosettingen og integreringen av flyktninger. For eksempel de ansatte i kommunens flyktningeavdeling. Hvordan de oppfatter at bosettings- og integreringsarbeidet fungerer i kommunen, om de føler de har politisk støtte til den jobben de gjør og om de klarer å finne praktiske gode løsninger for iverksettingen, vil sannsynligvis være viktig for kommunens bosettingsvilje. Bakkebyråkratenes mening om og hvor mange flyktninger kommunen har kapasitet til å bosette, vil sannsynligvis påvirke rådmannens innstilling og det politiske vedtaket i kommunestyret..

Gjennom intervjuene med informantene blir det derfor viktig å undersøke om bakkebyråkratene opplever at kommunen har kapasitet til å bosette så mange som de gjør. Tar rådmannen og det politiske miljø hensyn til innspillene fra disse? Hvordan foregår de formelle og uformelle prosessene? Hvordan er bosettingsarbeidet organisert, hvor mange jobber med dette, og har det vært noe kommunen har drevet lenge med? Føler bakkebyråkratene at de har tilstrekkelig politisk støtte for arbeidet de gjør? Er det mange aktører inne i bildet før iverksettingen, jamfør vetopunktene?

## **Lokalpolitisk situasjon**

Van Meter og Van Horn har i sin modell en slags oppsamlingsvariabel, de kaller «økonomiske, sosiale og politiske forhold», ettersom de ønsker en modell som inneholder alt som kan forklare iverksettingen (Kjellberg og Reitan 1995: 146). Ettersom det etter min mening er flere ulike sentrale variabler som kan forklare bosettingsvilje i min undersøkelse som ligger under denne sekkebetegnelsen, er det mer hensiktsmessig å dele variabelen opp i to ulike; «lokalpolitisk situasjon», og «strukturelle trekk ved kommunen». Jeg vil først ta for meg «lokalpolitisk situasjon», som er den variabelen jeg vil ha størst fokus på i denne undersøkelsen.

Ettersom det er kommunestyret som avgjør om og hvor mange flyktninger kommunen skal bosette, er det rimelig å anta at lokalpolitikk vil ha innvirkning på vedtaket. Innvandring- og integreringspolitikk er en viktig sak for velgerne. Spesielt gjelder dette for Fremskrittspartiets velgere der 40 % av deres velgere så senest som ved stortingsvalget 2009 oppga dette som en av sine to viktigste saker for stemmegivning (Jupskås 2013: 10-11). Ettersom bosettingsspørsmålet er en av få integreringspolitiske saker lokalpolitikere kan avgjøre fritt, er det rimelig å anta at det vil eksistere partipolitiske uenigheter om saken, og at den vil kunne brukes til lokale partipolitiske markeringer. Velgerne er generelt skeptiske til at kommunen de bor skal ta i mot flere flyktninger og asylsøkere i dag. Det eksisterer derfor et rom for partipolitiske markeringer for å vinne disse velgerne (Steen 2009b: 331). Steen (2009b: 335) viser også at jo flere representanter Fremskrittspartiet har i kommunestyret, jo færre flyktninger blir bosatt. FrPs styrke i kommunen har derfor en negativ påvirkning på bosetningsvilje. Den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene i Skedsmo og Lørenskog i de tre kommunestyreperiodene 2003-2007, 2007-2011 og 2011 til i dag, vil jeg derfor se nærmere på.

Det er ikke nødvendigvis bare partipolitisk sammensetning som er interessant, men også de partipolitiske samarbeidskonstellasjonene. Ett parti kan ha høy oppslutning i valg uten nødvendigvis å sitte i posisjon eller å ha direkte politisk makt. Jeg vil derfor kartlegge samarbeidskonstellasjonene i kommunestyrene i de tre aktuelle periodene. Ettersom Fremskrittspartiet er sett på som det mest innvandringsskeptiske partiet, er det spesielt viktig å se på deres maktposisjon.

Politiske partier kan også påvirke politiske beslutninger gjennom opinionsdannelse. Statham (2003) viser at politiske eliter gjennom retorikk og ved å ta innvandringsskeptiske standpunkter, kan påvirke folks holdninger og opinion, og med det flytte hele den politiske debatten. Steen (2009a) trekker blant annet fram som en mulig forklaring på at «sosialistiske partiers oppslutning» har en negativ effekt på bosetting, at Arbeiderpartiet flere steder kan bli påvirket av velgerkonkurranse med Frp, og dermed bli dratt i restriktiv retning. Eide (2012: 97-98) trekker i sin studie av bosetting i Skien og Fredrikstad kommune, fram Fremskrittspartiets ulike lokale holdning til bosetting i de to kommunene, som en av hovedgrunnene til ulik bosettingsvilje av flyktninger i kommunene. Dersom Fremskrittspartiet inntar et svært restriktivt standpunkt trekker det hele den politiske debatten i restriktiv retning, enn om de kun inntar et moderat restriktivt standpunkt. De andre partiene blir påvirket av

hvilken posisjon Frp inntar. Det blir derfor viktig for meg å kartlegge Fremskrittspartiets holdning til bosetting av flyktninger i Skedsmo og Lørenskog. Vil de bosette noen eller ingen?

I tillegg ønsker jeg å undersøke om høy representasjon blant innvandrerbefolkningen i lokale folkevalgte organer vil kunne påvirke bosettingsvedtakene. En vil kunne tenke seg at ikke-vestlige innvandrere vil være mer positive til å bosette flyktninger, på grunn av sin egen bakgrunn. En undersøkelse av de innvalgte kommunestyrerepresentantene fra 2007 med ikke-vestlig bakgrunn viser også at flertallet av disse ser på seg selv som en representant for etniske minoriteter generelt (Bjørklund og Bergh 2013: 156-158). Jeg vil derfor kartlegge kommunestyrerepresentanter med ikke-vestlig bakgrunn i de tre periodene i Skedsmo og Lørenskog, og undersøke i hvilken grad mine informanter mener dette kan ha innvirkning på bosettingsviljen.

Jeg vil også se nærmere på debatten i lokalmedia. Det vil være rimelig å anta at dersom det eksisterer stor debatt i lokalsamfunnet om bosetting av flyktninger, vil dette påvirke den politiske behandlingen av bosettingen. Hva folkemeningen er om en sak er selvsagt viktig før politikerne fatter politiske vedtak. Det skjer oftere at politikken påvirkes av den offentlige opinionen om en sak, enn at den ikke gjør det (Clawson og Oxley 2008: 336).

Oppsummert blir det ved undersøkelse av denne variabelen spesielt viktig å undersøke partipolitisk sammensetning og maktkonstellasjoner, med spesielt henblikk på Fremskrittspartiets størrelse, maktposisjon og holdning til bosetting i kommunen. I hvilken grad føler informantene at dette påvirker kommunens bosettingsvilje av flyktninger? Vil en høy andel kommunestyrerepresentanter med ikke-vestlig bakgrunn kunne ha noe å si for kommunens bosettingsvilje? Og eksisterer det en stor debatt om bosetting i lokalsamfunnet, gjennom medieoppslag og leserinnlegg i lokalavisen, og i hvilken grad vil det kunne påvirke kommunens bosettingsvilje?

## **Strukturelle trekk ved kommunen**

Strukturelle trekk ved kommunen blir en slags oppsamlingskategori som inkluderer de resterende forhold som kan tenkes å påvirke iverksettingen. Dette er i hovedsak forhold som står utafor hva både IMDi og kommunen direkte kan påvirke, og det vil være umulig å teste ut alle tenkelige faktorer. Det jeg først og fremst vil fokusere på her er kommuneøkonomi,

boligsituasjon, arbeidsledighet, suksess med integreringsarbeidet, og innvandrерandel/sekundærinnvandring.

## **A: Kommuneøkonomi**

Steen (2009b: 335) viser at kommunens økonomiske situasjon har en positiv effekt på bosetting av flyktninger. I kommunelederundersøkelsen fra 2012, der ordførere, rådmenn og en del andre kommunale ledere har vært intervjuet, trekker 45 % fram at den generelle kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet gjør det vanskeligere å bosette flyktninger i kommunen (IMDi 2013c: 5). Andre nylige studier på feltet har også vist at kommunens økonomiske situasjon spiller en rolle for om kommunen bosetter flyktninger (Fjellbekk 2010) (Eide 2012). Det blir derfor naturlig å se nærmere på dette. Jeg vil finne statistikk om kommunens økonomi, som kommunens frie inntekter, nettolånegjeld pr innbygger osv. I tillegg vil jeg ved intervju av informantene mine undersøke hvordan kommunens økonomi blir oppfattet. Kommuneøkonomien kan bli oppfattet ulikt i de to kommunene av de lokale aktørene, selv om det kanskje ikke er grunnlag for dette. Dette vil likevel da kunne påvirke bosetningsviljen.

## **B: Bolig**

Tidligere undersøkelser peker i ulike retninger når det gjelder hva slags påvirkning kommunens boligsituasjon har på bosettingsvilje. I kommunelederundersøkelsen 2012 trekkes mangel på boliger fram som den viktigste årsaken som vanskeligjør bosetting av flyktninger i kommunene. Hele 71 % av de kommunale lederne mener dette, og spesielt gjelder dette i store kommuner (IMDi 2013c: 5). Andre studier viser imidlertid at dette ikke kan forklare ulik bosetting mellom kommuner. I både Kryvi (2008), Fjellbekk (2010) og Eide (2012) trekkes utfordring med bolig fram blant flere informanter, spesielt lokalpolitikere, som en av grunnene som vanskeligjør bosetting. Generelt nevnes det imidlertid både i kommuner som er imøtekommende, og kommuner som er relativt restriktive til å bosette, i tillegg til at ansatte i administrasjonen ikke legger dette like mye vekt som politikerne. De vektlegger at selv om boligmangel er en utfordring, er dette noe som alltid lar seg løse om man ønsker å prioritere det. Boligmangel er derfor noe som muligens brukes som «en unnskyldning» av enkelte politikere for å unngå å bosette. Verken Kryvi (2008), Fjellbekk (2010) eller Eide

(2012) trekker derfor fram kommunenes boligsituasjon som en variabel som påvirker ulik bosetting av flyktninger mellom kommuner.

Ettersom både Skedsmo og Lørenskog kommune er to relativt store vekst-kommuner i et pressområde i umiddelbar nærhet til Oslo, vil dette derfor boligsituasjonen være spesielt interessant å se nærmere på. Jeg vil operasjonalisere dette ved å se i hvilken grad informantene i kommunene oppfatter boligsituasjonen som et problem for bosettingsviljen. Jeg vil også innhente statistikk over kommunalt disponerte boliger i begge kommuner.

### **C: Arbeidsmarkedet**

Når det gjelder arbeidsledighet trekkes det fram av nest flest i kommunelederundersøkelsen fra 2012, som en faktor som gjør det vanskeligere for kommunen å bosette flyktninger (IMDi 2013c: 5). Økt arbeidsledighet og økonomisk nedgangstider gir ofte mer negative holdninger hos befolkningen til innvandrernes bidrag på arbeidsmarkedet, og det ville vært naturlig at dette påvirker lokalpolitikere (Blom 2009: 20). Steen (2009a) forventer også at høy arbeidsledighet vil gi en mer negativ holdning til å bosette flyktninger, gjennom at man vil være skeptisk til flere som kjemper om jobbene i et allerede trangt arbeidsmarked, og at man vil frykte økte kommunale utgifter, gjennom at flere går arbeidsledige. Imidlertid finner han ingen slik sammenheng. Sammenhengen er snarere motsatt, gjennom at høy arbeidsledighet gir flere bosatte. Arbeidsledighet trekkes heller ikke fram som en avgjørende forklaringsvariabel til ulik bosetting av flyktninger mellom kommuner hos (Kryvi 2008), (Fjellbakk 2010) og (Eide 2012). Om og hvordan arbeidsledighet påvirker bosetting går derfor i ulike retninger i tidligere forskning på feltet, og det vil derfor være relevant å trekke undersøke dette. For å måle dette vil jeg se på arbeidsledighetstall i kommunene. Dette vil bli sett i sammenheng med svar fra informantene om i hvilken grad de føler arbeidsledighetstall for kommunen er noe som påvirker bosettingsvedtakene.

### **D: Suksess med integreringsarbeidet**

I forlengelsen av dette vil det også være naturlig å se på faktorer som måler suksess med integreringsarbeidet. I hvilken grad flyktningene kommer ut i arbeid er en viktig suksessfaktor for integreringen, og er noe som vil kunne virke negativt for lysten til å bosette flere. Jeg vil derfor se nærmere på kommunenes måloppnåelse i introduksjonsprogrammet, og på arbeidsledighetstall blant de ikke-vestlige innvandrerne i kommunen. Dårlig integrering på

disse områdene, vil kunne gi mange sosialhjelpsmottakere i kommunen, noe som vil være en utgiftspost for kommunen, og vil kunne påvirke bosettingsvilje negativt. Steen (2009a) finner imidlertid ingen slik sammenheng, men det kan likevel være verdt å undersøke. Jeg vil derfor finne statistikk for dette, og undersøke om informantene mener det er noe som påvirker vurderingen av bosettingsvedtakene.

## **E: Innvandrерandel og sekundærinnvandring**

Innvandrерandelen og sekundærinnvandring, altså i hvilken grad kommunene har tilflytting av innvandrere som først har vært bosatt i en annen kommune, vil kunne påvirke bosettingsviljen. Steen (2009b: 334-335) finner at andelen ikke-vestlige innvandrere som bor i kommunen påvirker bosettingsvedtakene negativt. Dette forklares med at jo flere ikke-vestlige som bor i kommunen, jo sterkere oppfattes de nye som en trussel. Fjellbekk (2010: 84) trekker fram sekundærbosetting som noe som har skapt økt skeptisk til bosetting. Spesielt gjelder dette for den kommunen som har høyest andel ikke-vestlige innvandrere i hennes undersøkelse, som for øvrig er den som bosetter flest (Fjellbekk 2010: 81). Både Skedsmo og Lørenskog har en høy innvandrерandel i kommunen, og jeg må derfor undersøke i hvilken grad dette påvirker bosettingsviljen. Er det en stor bevissthet rundt dette? Jeg må også finne ut i hvilken grad kommunen opplever mye sekundærinnvandring, familieegjenforening og annen tilflytting av innvandrere til kommunen, og om dette er noe som vektlegges for bosettingsvedtakene.

## **Holdningen til viktige lokale aktører**

Min siste uavhengige variabel kaller jeg «holdningen til viktige lokale aktører». Den kommer i fase 3 av den videreutviklete modellen, og påvirkes av alle de andre uavhengige variablene. Den påvirker også min avhengige variabel, kommunens bosettingsvilje, direkte. Denne kan likne litt på det Van Meter og Van Horn (1975) kaller «Handlingsviljen til iverksetterne». Det er tre elementer ved den variabelen som er viktig: Det er i hvilken grad iverksetterne forstår den politiske beslutningen om tiltaket, om deres holdning til tiltaket er positivt, nøytralt eller negativt og hvor intensiv denne holdningen er (Hill og Hupe 2009: 47). Denne responsen man ser hos iverksetterne kan komme av personlige interesser, holdning hos bestemte yrkesgrupper/profesjoner blant de ansatte eller rett og slett være en saklig mening eller innsikt i at tiltaket er eller ikke er effektivt for å oppnå målsetningen (Kjellberg og Reitan 1995: 147).

Jeg omdanner variabelen noe etter Van Meter og Van Horns modell, og definerer de jeg anser som de mest sentrale «iverksetterne» av den statlige politikken om bosetting som « viktige lokale aktører ». Operasjonalisert må jeg søke å finne de lokale aktørene som har mest å si for det vedtaket kommunestyret ender opp med i saken om bosetting av flyktninger. Det kan være en fra det politiske miljø, som ordfører eller en kommunestyrerepresentant som har et særlig engasjement for saken, eller en viktig person i administrasjonen, som rådmannen eller en person i flyktningtjenesten som har stor kompetanse og/eller erfaring. Det kan også være en viktig person i lokalmiljøet. Fellesnevneren er uansett at dette er en person som andre i det politiske og administrative miljøet i kommunen har stor respekt for, og lar seg påvirke av. Vedkommende sitt synspunkt er viktig, enten direkte eller indirekte, for hvilket syn politikerne i kommunestyret inntar, før de fatter sitt vedtak i bosettingsspørsmålet.

## **2.5 Forventinger til empiriske funn og tidligere undersøkelser**

Jeg vil nå en kort oversikt over hva slags sammenheng jeg forventer å finne ut fra den videreutviklete modellen med variablene jeg nå har presentert. Hvordan påvirker de uavhengige variablene, den avhengige variabelen kommunens bosettingsvilje av flyktninger. Noen av disse forventete sammenhengene er basert på teori, mens andre er mer begrunnet ut fra tidligere empiriske undersøkelser og har en løsere teoretisk begrunnelse.

**Tabell 2.1** - Sammenfatning av forventinger til funn

<u>Uavhengig variabel</u>	<u>Forventet påvirkning på bosettingsvilje</u>
<b>Statlige politiske målsetninger</b>	Ukdare og lite kjente → Negativ
<b>Statlige ressurser</b>	
- Integreringstilskudd	Tilstrækkelige → Positiv
- Administrative ressurser	Tilstrækkelige → Positiv
<b>Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene:</b>	
- Vertikalt: Mellom stat og kommune	Oppfattes som tilstrækkelig og god → Positiv
- Horisontalt: Mellom lokale politikere og administrasjon	Oppfattes som tilstrækkelig og god → Positiv
<b>Trekk ved iverksettingsenhetene</b>	
- Bakkebyråkratenes syn på bosetting	Positivt → Positiv
- Bakkebyråkratenes kompetanse og erfaring med bosetting	Høy → Positiv
- Vetopunkter	Mange → Negativ
<b>Lokalpolitisk situasjon</b>	
- Kommunestyrets sammensetning	Sterkt FrP → Negativ
- Politiske samarbeidskonstellasjoner	Frp i posisjon → Negativ
- FrPs holdning til bosetting	Svært restriktiv → Negativ
- Andel ikke-vestlige kommunestyrerepresentanter	Høy → Positiv
- Lokalpolitisk debatt	Stor → Negativ
<b>Strukturelle trekk ved kommunen</b>	
- Kommuneøkonomi	Svak → Negativ
- Tilgang på boliger	Lav → Negativ
- Arbeidsledighet	Høy → Negativ
- Arbeidsledighet blant innvandrerbefolkningen	Høy → Negativ
- Andel sosialhjelpsmottakere blant innvandrerbefolkningen	Høy → Negativ
- Sekundænnvandring	Høy → Negativ
<b>Viktige lokale aktørers holdning</b>	Positiv → Positiv

Denne oversikten gir et forenklet bilde over forventete funn, og er en slags oppsamling av det som er skrevet tidligere i teorikapittelet. Viktige nyanser forsvinner selvsagt i en slik sammenstilling, men disse er omtalt tidligere i teorikapittelet, samtidig som selvsagt nyansene ville komme fram både i framstillingen av de empiriske funn og i analysen. Modellen er også svært sammensatt og kompleks, og det blir derfor nødvendig å gi større oppmerksomhet til noen av variablene i undersøkelsen på bakgrunn av hvilke forventninger jeg har.

Når det gjelder graden av endring og graden av enighet som referert til tidligere, er det å forvente at dersom det generelt eksisterer enighet blant ordfører, rådmann og de politiske



partiene om antallet som bosettes så vil iverksettingen gå lettere. Kommunens bosettingstall vil da kunne ligge stabilt på det antallet IMDi anmoder om. Det samme gjelder om det er liten grad av endring, altså om kommunen bosetter omtrent det samme antallet hvert år. Dersom IMDi anmodninger om å bosette øker fra et år til et annet, er det å anse som en endring, som vil gjøre iverksettingen, å bosette i tråd med anmodningen, vanskeligere.

På forhånd er det selvsagt vanskelig å trekke fram hvilke forklaringsvariabler som vil ha størst effekt på bosettingsvilje. Jeg vil likevel prøve å komme med noen forventninger til hva jeg kommer til å finne. Den variabelen jeg på forhånd tror har størst forklaringskraft, og som jeg derfor vil konsentrere meg spesielt om, er lokalpolitisk situasjon. Det er kommunestyret som fattet det endelige vedtak, og innvandrings- og integreringspolitikk er en viktig sak for velgerne. Bosetting av flyktninger er en av få saker der det eksisterer lokal selvråderett innen dette feltet, og det er derfor å anta at dette vil spille en rolle. De to tidligere masteroppgavene på prosjektet som har et liknende opplegg som mitt, altså sammenlikner to kommuner der den ene nesten alltid bosetter i tråd med IMDi anmodninger, mens den andre nesten aldri gjør det, trekker også fram lokal politikk og politisk sammensetning som en faktor med stor forklaringskraft. Dette gjelder sammenligning av Larvik og Sandefjord (Stenersen 2010) og Fredrikstad og Skien (Eide 2012). Fremskrittspartiet er spesielt viktig. Det støttes også av Steen (2009b). Jeg vil derfor forvente at Fremskrittspartiets lokale oppslutning, maktposisjon og holdning til bosetting påvirker. Jeg har størst forventning til den siste faktoren, nemlig partiets holdning til bosetting..

Kryvi (2008) sammenlignet Lørenskog med Horten kommune. Siden 2008 har imidlertid gapet mellom IMDi anmodninger og Lørenskogs vedtak økt betraktelig, slik at det igjen er veldig relevant å se på Lørenskog. Imidlertid er det verdt å legge merke til hennes funn om hva som forklarer Lørenskogs handlingsvilje. Hun nevner ønske om å oppfylle staten og flyktningenes behov, et tilstrekkelig integreringstilskudd og trekk ved iverksettingsenhetene, som de viktigste variablene. Spesielt den siste variabelen er noe jeg vil spinne videre på. Hun trekker fram at flyktningkontoret den gang ble ledet av en aktiv og karismatisk leder med sterke meninger om saken. Dette var en person de politiske informantene hadde stor respekt for, og som påvirket bosettingsviljen (Kryvi 2008: 92-93). Mye kan ha forandret seg i kommunen siden den gang, og det blir viktig å finne ut om denne personen fortsatt er ansatt, og om en eventuelt ny leder kan ha fått en tilsvarende rolle. Dette kan knyttes til

bakkebyråkratenes syn, men også være en viktig lokal aktør. Dette er en variabel jeg har forventninger til at skal ha påvirkning på bosettingsviljen.

Oppsummert blir dette en kombinasjon av både perspektiver knyttet til beslutningsorienterte eller «ovenfra-ned» tilnærmingen, og den prosessorienterte eller «nedenfra-opp»-tilnærmingen. Dette er i tråd med at disse to tilnærmingene ikke lenger sees på som konkurrerende tilnærminger. Kjellberg og Reitan (1995: 164-166) anbefaler at man benytter seg av ulike relevante sider fra begge tilnærmingene, og tilpasser til hva slags iverksettingsprosess man studerer. Det er dette jeg gjør i denne oppgaven, og senere vil jeg se på hva som har størst forklaringskraft.

# 3 Metode

## 3.1 Innledning

Det er viktig å ha et gjennomtenkt forhold til valg av forskningsdesign og metode. Det vil utgjøre en plan for hvordan jeg skal finne svar på det jeg lurer på, nemlig forskningsspørsmålet mitt. Metoden viser hvordan en skal gå fram systematisk for å finne vitenskapelig kunnskap og utvikle teorier som holder faglig vitenskapelig kvalitet (Grønmo 2004: 27). Metode benyttes i samfunnsvitenskapelig forskning for å kunne skape forbindelser mellom teori og empiri. Når forskeren beveger seg fra teori til empiri må man velge metoder for problemformulering, mens når man beveger seg fra empiri til teori må man bruke metoder for fortolkning (Grønmo 2004: 36). Jeg vil i dette kapittelet gå igjennom og drøfte valg rundt hva slags forskningsdesign oppgaven bygger på, og hvilke metoder jeg har benyttet meg av i datainnsamlingen. Til slutt vil jeg diskutere oppgavens validitet og reliabilitet.

Hellevik (2002: 17) trekker fram at samfunnsforskning bør gi noe mer enn mange ulike resultater. Den bør bygge på og sees i sammenheng med tidligere undersøkelser på feltet, for å kunne gi en forskningsvirksomhet som er kumulativ. Ettersom det tidligere er gjort ulike undersøkelser av bosetting av flyktninger i norske kommuner, vil denne oppgaven forhåpentligvis sett i sammenheng med disse, kunne gi en økt og videreutviklet forståelse av hva som påvirker bosettingsviljen i norske kommuner

## 3.2 Komparative casestudier

Et hovedskille i samfunnsvitenskapelige studier går mellom å benytte seg av en kvalitativ eller kvantitativ tilnærming. Kvalitative studier er gjerne intensive, gjennom få enheter med mange opplysninger om hver, mens kvantitative studier har mange enheter med mindre informasjon om hver enkelt. Sagt på en annen måte går kvalitative studier mer i dybden og finner utfyllende informasjon om hver enkelt enhet, mens kvantitative ofte finner sammenhenger som i større grad kan generaliseres (Hellevik 2002: 110-111).

Casestudier er ifølge Andersen (2013: 23) «(...) intensive studier av en eller noen få enheter». Det gjør at de som regel er kvalitative, ettersom man ønsker å finne mye informasjon om hver enkelt enhet. De gir derfor en helt spesiell mulighet til å gå i dybden (Grønmo 2004: 91). De

passer spesielt godt å bruke som forskningsstrategi når det blir stilt spørsmål om «hvordan» og «hvorfor», og når hendelsene ikke kan kontrolleres av forskeren (Yin 2003: 1). Dette blir i motsetning til kvantitative studier der man ofte spør «hvor ofte» og «hvor mange».

Casestudiet styrke er derfor å skaffe en helhetlig forståelse og forklare spesielle handlinger og prosesser, ikke gi svar på størrelsesomfanget (Andersen 2013: 25). Casestudier passer også spesielt godt når det er avgjørelser som skal studeres. Det kan både være fokus på beslutningsprosessen, iverksettingen og resultatet (Yin 2003: 12).

Ettersom jeg ønsker å gå i dybden og få en helhetlig forståelse av bosettingsprosessen og hva som forklarer ulike bosettingsvilje i to kommuner, er det en kvalitativ tilnærming som passer best. Jeg er interessert i å finne mye informasjon om få enheter. Jeg lurte på hvorfor Skedsmo i større grad enn Lørenskog bosetter i tråd med anmodningene til IMDi, altså det jeg kaller en høyere bosettingsvilje. Mitt fokus er på «hvorfor», jeg studerer avgjørelser, og generelt ønsker jeg en dyp og helhetlig forståelse av prosessen fram til kommunestyret fatter vedtak om bosetting av flyktninger. Casestudiet virker dermed å passe godt som en forskningsstrategi. Ofte har imidlertid casestudier blitt forbundet med studier av en enkelt enhet, men Grønmo (2004: 90-91) framhever at det fortsatt er en casestudie, dersom studien innebærer at flere enheter studeres hver for seg, men på et vis som gjør det mulig å sammenligne analyseresultatene, men det vil da være en komparativ casestudie. I mitt tilfelle har jeg to enheter, Skedsmo og Lørenskog kommune. Jeg vil derfor utføre en komparativ casestudie.

I komparative studier sammenligner man samfunnsforhold i et romperspektiv. Noe som innebærer at man sammenligner forhold i ulike geografiske samfunn, for eksempel ulike lokalsamfunn (Grønmo 2004: 384). Arend Lijphart er gjennom flere bidrag på 1970-tallet en sentral bidragsyter til utviklingen av den komparative metoden. Lijphart (1971: 682) understreker at komparative metode er en av de fire grunnleggende vitenskapelige metodene, og ikke et vagt perspektiv som lar seg styre av forskerens spesielle interesser. Det er imidlertid «en metode for å finne empiriske sammenhenger mellom variabler, ikke en målemetode» (Lijphart 1971: 683).

Det kan eksistere flere gode grunner for å benytte seg av komparativ metode, som at man ønsker å se noen få enheter i dybden og at man på grunn av ressursituasjonen må begrense antall enheter. Det er imidlertid viktig å være klar over svakhetene ved metoden. Lijphart (1971: 185) hevder det er to hovedsvakheter, nemlig mange variable og få enheter. Mange variabler er en utfordring i all samfunnsvitenskapelig forskning, mens få enheter er noe som

er spesielt for den komparative metoden. Dette gjør det vanskelig å kontrollere for de andre uavhengige variablene for å finne sammenheng mellom to spesifikke variabler, og det gjør også undersøkelsen sårbar overfor negativt avvikende enheter. Avvikende enheter vil i mindre grad være et problem i store statistiske undersøkelser med mange enheter, der de lettere kan identifiseres som avvikere. Man må derfor være forsiktig med å forkaste en hypotese totalt på bakgrunn av en undersøkelse bygd på komparativ metode (Lijphart 1971: 685-686).

Lijphart (1971: 686) anbefaler fire strategier å redusere problemet med mange enheter og få variable i komparativ metode. Den første er å øke antall enheter i undersøkelsen så mye som mulig. Det vil i min oppgave være problematisk av ressursmessige årsaker å ha flere enheter enn to. Det er svært tidkrevende å gjennomføre intervjuer med flere informanter i hver enkelt kommune, inkludert omfattende for- og etterarbeid. Å skulle gjort dette i flere kommuner hadde gjort oppgaven for omfattende, og ville begrenset min mulighet til å gå i dybden for å finne kausale sammenhenger mellom variabelen i hver enkelt kommune. I senere bidrag (Lijphart 1975) karakteriserer også Lijphart strategien med å maksimere antall enheter som problematisk. Dersom en mener at komparativ metode er en selvstendig vitenskapelig metode som står på egne ben, og noe mer enn statistisk metode under ufullstendige betingelser, kan ikke målet være å maksimere antall enheter for å gjøre den mest mulig lik den statistiske. I 1975-bidraget konkluderer han derfor med at denne strategien ikke er forenelig med komparativ metode, men anbefaler heller å fokusere på sammenlignbare enheter, som jeg skal komme tilbake til under den tredje strategien (Lijphart 1975: 163).

Den andre strategien er å redusere eller slå sammen uavhengige variabler i analysen (Lijphart 1971: 687). Jeg har i størst mulig grad prøvd å begrense designingen av unødvendige variabler i modellen, men jeg har likevel valgt å utvide Van Meter og Van Horns modell. Dette for å skille ut «lokalpolitisk situasjon» ut av Van Meter og Van Horns sekkekategori «økonomiske, sosiale og politiske forhold», ettersom jeg ser denne som spesielt viktig. Således kan dette være i tråd med Lijpharts fjerde strategi, nemlig å rette fokuset mot noen nøkkelvariabler. Det har også vært viktig for meg at modellen inneholder variabler som både kan knyttes til den beslutningsorienterte og den prosessorienterte tilnærmingen for iverksettingen,

Den tredje strategien Lijphart nevner er å fokusere på sammenlignbare enheter (Lijphart 1971: 687). I hans 1975-bidrag blir dette trukket fram som den viktigste strategien i komparativ metode. En bivirkning av å søke etter sammenlignbare enheter vil imidlertid være at antallet

enheter reduseres. Det gjør derfor at strategi 1 og 3 ikke lar seg kombinere, men begge kan imidlertid kombineres med strategi 2 og 4. Ettersom Lijphart hevder at strategi 1 ikke er komparativ metode, er det å benytte seg av sammenlignbare enheter som vil være komparativ metode (Lijphart 1975: 163).

Det er lite hensiktsmessig med noen sannsynlighetsutvelging av enheter i denne undersøkelsen. Ettersom jeg skal prøve å forklare hva som gir ulik bosettingsvilje i kun to kommuner, kan enhetene ikke være tilfeldig valgt. Jeg må derfor foreta en strategisk utvelging av enheter, basert på skjønnsmessige vurderinger. I komparativ metode skilles det mellom to hovedstrategier for slik utvelging «most similar system design» og «most different system design». Den første strategien går på å velge enheter som skiller seg på den avhengige variabelen, men er mest mulig like på de uavhengige. Den andre strategien vil si det motsatte, altså like på den avhengige, men ulike på de uavhengige (Anckar 2008: 389-390). Lijphart (1975: 164-165) argumenterer imidlertid for at det kun er «most similar system design» som er innenfor den komparative metoden. Det er imidlertid ikke relevant å gå inn i en ytterligere diskusjon om dette her, da jeg uansett har valgt å benytte meg av enheter valgt ut fra et «most similar system design».

Skedsmo og Lørenskog har ulike utfall på den avhengige variabelen bosettingsvilje. Skedsmo har for det meste bosatt i tråd med IMDi's anmodninger siden 2003, mens Lørenskog har i hele perioden bosatt færre enn anmodet, og avstanden har økt spesielt de siste årene. De er valgt ut etter dialog med IMDi, som har ytret ønske om at noen skulle se nærmere på hvorfor kommunene år etter år forholder seg ulikt til IMDi's bosettingsanmodninger, på tross av mange likheter ellers. Ved enda nærmere ettersyn av kommunenes likheter har min interesse for å undersøke den ulike bosettingsvilje blitt ytterligere forsterket. Kommunene er nabokommuner i samme geografiske område på Nedre Romerike i Akershus. De er omtrent like store i areal, og de er sentrale østlandskommuner i tettbebygde strøk nær Oslo. Andelen ikke-vestlige innvandrere er nesten like høy i begge kommuner, arbeidsledigheten er omtrent den samme og begge kommuner er tradisjonelt Arbeiderparti-styrte kommuner. Selv om Skedsmo har noen flere innbyggere, er dette uansett tatt hensyn til i bosettingsanmodningene fra IMDi. Det vil være umulig å finne to kommuner som er helt like på alle forhold, og som også skiller seg ut på avhengig variabel. Skedsmo og Lørenskog er imidlertid to kommuner som i stor grad tilfredsstiller disse kravene, og er etter min mening godt egnede enheter i et «most similar system design».

**Tabell 3.1** - Bakgrunnstall for Skedsmo og Lørenskog kommune

	Lørenskog	Skedsmo
Fylke	Akershus	Akershus
Innbyggertall	34 697	51 118
Areal	70,5 km <sup>2</sup>	77,1 km <sup>2</sup>
Andel bosatt tettbygde strøk	99,0 %	97,8 %
Andel ikke-vestlige innvandrere	15,8%	15,4%
Ordfører siden 2003	Arbeiderpartiet	Arbeiderpartiet
Arbeidsledighet (2013)	2,8 %	2,9%
Netto lånegjeld i kroner pr innbygger(2012?)	77 181	31 097

Kilde: SSB 2014 - Statistikkbanken

Tabellen viser mange likheter mellom kommunene, men noe ulikhet ved økonomiske forhold. Å ha høy netto lånegjeld pr innbygger slik Lørenskog har, trenger imidlertid ikke være ensbetydende med en svak kommuneøkonomi. Det kan også være et tegn på et høyt investeringstempo. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til i empirikapittelet.

Hovedinntrykket er uansett at kommunene er to relativt sett like kommuner, men som likevel forholder seg ulikt til IMDi sine bosettingsanmodninger.

Lijpharts fjerde strategi går ut på å fokusere på de variablene som man mener er viktigst, det han kaller nøkkelvariabler (Lijphart 1971: 690). Ut fra mine forventninger i teorikapittelet har hovedfokus vært på statlige målsettinger, trekk ved iverksettingsenhetene, lokalpolitisk situasjon, noen strukturelle trekk i kommunen og viktige lokale aktørers holdning.

### 3.3 Datainnsamling

Grønmo (2004) nevner seks ulike undersøkelsesopplegg for å samle inn data. Hvilket opplegg som er best å bruke for datainnsamlingen avhenger av hva slags samfunnsforhold som skal studeres, og hvilken problemstilling som skal besvares. Det anbefales også å benytte seg av fler enn en metode, såkalt metodetriangulering. Metodetriangulering gjør at man får sett problemstillingen fra flere kanter, og det vil styrke tilliten til en studie dersom man undersøker og analyserer forskjellige typer data, og likevel får de samme resultatene (Grønmo 2004: 55-56). Jeg har i denne oppgaven samlet inn data gjennom triangulering mellom i hovedsak to ulike typer kilder, intervju og dokument. En kombinasjon av muntlige og skriftlige kilder har belyst bosettingsspørsmålet fra litt ulike vinkler, gitt meg ulik informasjon om temaet, og har dermed styrket resultatene.

#### 3.3.1 Intervju

Ettersom det foreligger få skriftlige kilder som kan besvare forskningsspørsmålet mitt, så er det intervjuer som har vært hovedstrategien for datainnsamlingen. Andersen (2013: 119) trekker fram at samtalebaserte dybdeintervjuer er den vanligste metoden for datainnsamlingen i casestudier, selv om selvsagt også andre metoder kan benyttes. Det er to former for slike intervjuer. Den ene er kun opptatt av informantens egen personlige opplevelser og forståelse av disse, mens den andre også er opptatt av hva informantene kan bringe av informasjonen utover seg selv, gjennom at de har kunnskap som ingen andre har. Det er den siste formen jeg har benyttet. Jeg har intervjuet nøkkelinformanter, som er «personer som antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst» (Andersen 2013: 120).

Det finnes ulike strategier for hvordan man skal gå frem for å velge intervjuobjekter. De to hovedkategoriene er sannsynlighetsutvelging og ikke-sannsynlighetsutvelging. Ettersom jeg ikke er så interessert i generalisere til populasjon, men snarere synes det er viktigere å kunne kontrollere utvelgingsprosessen, for å inkludere nøkkelinformanter i undersøkelsen, har en form for ikke-sannsynlighetsutvelging vært mest hensiktsmessig å benytte (Tansey 2007: 768-769).

Tansey (2007: 769-770) nevner fire slike strategier for ikke-sannsynlighetsutvelging av informanter. Måltrettet utvelging av de mest relevante informantene, har jeg benyttet meg av som en hovedstrategi for å plukke ut intervjuobjektene. På den måten har jeg fått intervjuet de



informantene jeg anser som de mest sentrale for å kunne besvare problemstillingen. Dette forutsetter imidlertid at jeg på forhånd har kunnet identifisere disse. I stor grad har jeg i min studie kunnet gjøre det. De jeg har ansett som nøkkelinformanter har vært ordfører, rådmann, leder av Høyre og Fremskrittspartiets gruppe i kommunestyret, en sentral lokalpolitiker for en av de tradisjonelt mest «innvandringsliberale» partiene (SV eller Venstre), leder av flyktningetjenesten, og personen som jobber med disse kommunene i IMDi. Det er Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet som er de tre største partigrupperingene i begge kommunestyrer. Ettersom ordføreren i begge kommuner er fra Arbeiderpartiet, har jeg derfor valgt ikke å intervju Arbeiderpartiets gruppeleder. Ved å intervju ordføreren har jeg etter min mening fått tilfredsstillende kunnskap om holdning og interne prosesser hos Arbeiderpartiets gruppe. I Skedsmo ble varaordføreren fra Venstre valgt ut som informant fra det jeg kaller de tradisjonelt mest «innvandringsliberale partiene», da Venstre har vært en del av flertallspartiene i Skedsmo siden 2007 og varaordfører må anses å være en sentral politiker i kommunen. I Lørenskog er SV det eneste partiet som har vært med i flertallsposisjonen i hele perioden siden 2003, og SVs gruppeleder, som også har vært aktiv i hele perioden, anses derfor som mer sentral enn Venstres. En fallgrube ved å benytte målrettet utvelging som strategi er imidlertid at det ofte kan være vanskelig å vite når man har nådd et teoretisk tilfredsstillende nivå. Ofte kan man tro at man har nådd nivået før man i realiteten har gjort det, og det er derfor viktig å huske at flere enheter som sammenlignes og et bredt perspektiv, krever flere intervjuer (Bryman 2004: 334-335).

Jeg har imidlertid ved et tilfelle måtte supplere målrettet utvelging, med bruk av snøballteknikken. Ettersom flere informanter pekte ut den tidligere ordføreren i Skedsmo kommune som en sentral aktør i beslutningsprosessen for bosetting kommunen i store deler av perioden jeg undersøkte, valgte jeg å supplere utvalget mitt med henne. Dette ble ytterligere forsterket av at gjennomgang av medieoppslag i perioden viste at hun hadde en aktiv og profilert rolle om bosetting både i lokale og nasjonale medier. Hun var ordfører i kommunen fra 2005 til 2011, og derfor vært den eneste av mine informanter som ikke fortsatt er i aktiv i politikken eller i sin administrative rolle. Det positive med dette er at jeg har kunnet fokusere spørsmålene på et tidsrom litt lenger tilbake i tid, og spesielt rundt 2008/2009 da forskjellen mellom Skedsmo og Lørenskogs anmodning og vedtak eskalerte. Mange av de andre informantene har hatt en tendens til mest å vektlegge de nyeste hendelsene, selv om de etter oppfølgingsspørsmål fra meg også har kommet inn på tidligere års prosesser. Det har uansett vært nyttig med en informant som har hatt sitt primærfokus litt lenger tilbake i

perioden. Jeg ville forhånd holde døren åpen for nye potensielle intervjuobjekter, som jeg ikke på forhånd hadde klart å identifisere. I tillegg til den tidligere ordføreren har også andre informanter blitt foreslått av noen av intervjuobjektene, men jeg har valgt ikke å inkludere disse i utvalget, både på grunn av tidsaspektet, men også fordi jeg har vurdert det dithen at de ikke har hatt avgjørende ny informasjon å tillegge undersøkelsen. Jeg har hele tiden også vært observant på at informanter ofte kan foreslå andre informanter som er like dem selv, og har vurdert kritisk hvilke informanter som har blir foreslått. Det var derfor viktig for meg i utgangspunkt å ha et bredt nok utvalg, noe jeg mener ble oppfylt ved den målrettede utvelgingen av informanter i første omgang (Tansey 2007: 770).

Informantene har stort sett vært svært villige til å stille opp og svare på spørsmål til studien. I forhold til opprinnelig plan ble det imidlertid vanskelig å få avtalt intervju med gruppelederen til Høyre i Lørenskog, og dette ble derfor droppet. Jeg anser imidlertid ikke det å være noe stort problem for validiteten i oppgaven, da den tverrpolitiske enigheten i Lørenskog om antallet som skal bosettes er relativt bred, og at representanter for dette flertallet (Ap og Frp) allerede er intervjuet i oppgaven. Dette er også i tråd med rådmannen og flyktningetjenestens holdning, slik at alle hensyn som er med i vurderingen av Lørenskogs bosettingsvilje sannsynligvis er dekket i datainnsamlingen. Ellers stilte alle andre informanter som ble forespurt opp til intervju. Intervjuene har vart fra 30 minutter til en time.

Samtalebaserte intervjuer er ofte ustrukturerte og kvalitative, og det trekkes ofte fram at intervjueren ideelt sett bør ha åpne spørsmål og opptre passivt og lyttende. Imidlertid bør dette synspunktet modereres når det er snakk om intervju av nøkkelinformanter.

Nøkkelinformantene har ofte spesiell god kunnskap om det de skal intervjues, og de har ofte god trening i å argumentere for sine standpunkter og handlinger. Spesielt gjelder dette lokale opinionsledere, ledere for store organisasjoner og folk som er vant til å opptre i offentligheten (Andersen 2013: 120-122). Intervjuobjektene i min studie er nettopp slike nøkkelinformanter, og alle passer inn i minst en av beskrivelsene over. Andersen (2013: 122) anbefaler derfor at intervjueren i intervjuer av slike spesielt ressurssterke informanter, må innta en mer aktiv og styrende rolle, slik at man ikke lar seg manipulere av informanten, men får styrt intervjuet inn på de temaene man ønsker å få besvart. Intervjuene blir dermed ikke lenger like ustrukturerte, men får mer form av det som kalles semi-strukturerte intervjuer. Det gjør at jeg både har klare spørsmål om hva jeg ønsker å vite på forhånd, samtidig som det gir meg fleksibilitet i intervjusituasjonen til å kunne gå i dybden og få en helhetlig forståelse (Leech 2002: 665).

Ved semi-strukturerte intervjuer er det viktig at intervjueren har en del forkunnskaper om temaet man skal intervju om. Det gjør at man på forhånd kan lage klare kategorier og spesifisere spørsmål, og at man vet når man skal stille oppfølgingsspørsmål. Det er like viktig hva man allerede veit på forhånd, som hva man ønsker å vite. Det man vet, vil nemlig bestemme hvordan man stiller spørsmålene om det man ønsker å vite. (Leech 2002: 665)

Mine intervjuobjekter er relativt ressurssterke nøkkelinformanter, og de fleste av dem vil kunne karakteriseres som eliteaktører på lokalt plan. Det er derfor relevant å se på litteratur om eliteintervjuer for å drøfte metodiske problemstillinger.

### **3.3.2 Skriftlige kilder**

Når det gjelder skriftlige kilder kan det deles i to ulike grupper. Den første er benyttet mest til teori- og bakgrunnskapittelet, og handler om rapporter og dokumenter fra IMDi, stortingsmeldinger, avtaler, utredninger og høringsbrev. Dette er benyttet for å få en god oversikt og forståelse av bosettingsordningen og integreringspolitikken i Norge.

Den andre gruppen av skriftlige kilder handler om dokumenter som er brukt for å besvare selve problemstillingen i oppgaven mer direkte, og er benyttet i empiri og analysekapittelet. Sentrale dokumenter her har vært sakspapirer og protokoller fra kommunestyremøtene i Skedsmo og Lørenskog, samt medieoppslag og leserinnlegg som er funnet gjennom søketjenesten Retriever. Kommunestyredokumentene i Skedsmo har vært tilgjengelig på kommunens nettside, men kun tilbake til 2006. Det er selvsagt en liten svakhet, men er forsøkt dekket gjennom informasjon og statistikk fra IMDi, gjennomgang av medieoppslag i perioden, samt gjennom intervjuene, der flesteparten av intervjuobjektene har fartstid tilbake til 2003. Når det gjelder Lørenskog har det vært en vanskeligere prosess å få tilgang, da dette ikke ligger åpent på kommunens nettsider. Jeg fikk imidlertid både fysisk og elektronisk tilgang til kommunens arkiv. Det har imidlertid vist seg vanskelig å finne dokumenter på politisk behandling av bosettingssaken før 2009. Den har kun vært nevnt noen ganger i forbindelse med budsjettbehandlingen. Jeg har derfor måttet bruke informantene som hovedkilde før 2009, samt Kryvi sin masteroppgave fra 2008, som blant annet ser på bosettingsprosessen i Lørenskog. Jeg mener det gir et godt nok datagrunnlag for å kunne si noe om hele perioden, selv om nyere tid er best dekket. Når det gjelder medieoppslagene og leserinnlegg er disse i stor grad i lokalavisen for begge kommuner, som er Romerikes Blad. I tillegg er det noen oppslag i nasjonale media i 2008 med Skedsmos daværende ordfører.

Ettersom jeg på forhånd regnet med at jeg underveis i datainnsamlingen ville oppdage stadig nye dokumenter som er relevante for analysen, var det på forhånd nødvendig å ha det klart for seg hva slags data jeg egentlig søkte for å svare på problemstillingen. Å tenke gjennom hva slags tema som skal prioriteres, og hvilke type tekster og dokumenter som skal plukkes ut, har gjort det enklere å styre datainnsamlingen mot relevante kilder fra starten av. Innsamling og utvelging av data foregikk til dels samtidig som analysen, fordi økt kunnskap og forståelse av temaet gjorde det enklere å finne andre relevante dokumenter. Det innebar derfor en datainnsamling som ikke var nøye planlagt, men som var åpen og fleksibel. (Grønmo 2004: 187-191)

For å undersøke hva slags argumentasjon som er benyttet i kommunestyredokumenter og medieoppslag kan man benytte tekstanalyse. Det finnes flere ulike tekstanalytiske metoder, men felles for de alle er at de skiller ut og undersøker ulike deler av komponentene i teksten (Bergström og Boreus: 2005: 18). En tekstanalytisk metode er diskursanalyse, altså studiet av diskurser (Bergström og Boreus 2005: 305). Grønmo (2004: 264) definerer diskurs som et «system av ideer, oppfatninger og begreper om forhold i samfunnet». Diskursanalyse blir da å prøve å få en helhetlig forståelse av en tekst sitt meningsinnhold, gjennom identifisering og fortolkning av ulike komponenter (Grønmo 2004: 264). Ettersom diskursanalyse vektlegger diskursive relasjoner framfor interpersonelle, og mine tekster har en form der man prøver å overbevise andre om en mening eller en virkelighetsbeskrivelse, er det mer hensiktsmessig å studere argumentasjon framfor diskurser (Boreus og Bergström 2005: 89) (Bergström og Boreus 2005: 305).

Jeg ønsker å se argumentasjonen i lys av Steen (2009b: 340) sin argumentasjonstypologi. Typologien har to akser der den ene går på om man er imøtekommende eller avvisende til bosetting, og den andre på om argumentasjonen er symbolsk eller instrumentell. Dette gir da fire ulike kategorier. Den første kategorien til Steen (2009b) er «den avvisende symbolske», altså at man generelt er negativ til å bosette flyktninger, og at begrunnelsen er såkalt «etniske-tradisjonell», nemlig at kommunen vil oppleve negative virkninger ved økt kriminalitet, nye former for religion eller økonomiske byrder. Denne typen argumentasjon vil imidlertid sjelden framkomme direkte, i alle fall på administrativt nivå, da det kan sees på som rasisme. Den andre kategorien er den «avvisende instrumentelle», og argumenterer ofte ut fra praktiske eller økonomiske negative konsekvenser for kommunen. Dette kan være for eksempel vanskeligheter med å skaffe boliger, stramt arbeidsmarked, ikke tilstrekkelig statstilskudd

eller andre for små offentlige økonomiske støtteordninger. Dette er ofte en argumentasjon som trekkes fram i kommuner som tar inn et lavere antall enn det IMDi anmoder om. Den tredje kategorien er den «imøtekommende instrumentelle» som er imøtekommende ut fra et praktisk-økonomisk perspektiv. Det kan skyldes for eksempel at å ta imot flyktninger kan gi kommunen gode (og noen tilfeller tilgang til nye og økte) økonomiske tilskudd fra staten, det kan være behov for flere innbyggere for å motvirke netto utflytting av kommunen eller behov for mer arbeidskraft. Den fjerde og siste kategorien er den «imøtekommende symbolske», og her argumenteres det ut fra en eller annen solidaritetsnorm. Det kan enten være solidaritet overfor flyktningene som en utsatt gruppe som trengs å integreres og bli tatt hånd om i et lokalsamfunn, solidaritet overfor nasjonale myndigheter for å få bosatt alle som har fått opphold, eller at man argumenterer med ønske om et flerkulturelt lokalsamfunn (Steen 2009b: 340-346).

## **3.4 Validitet og reliabilitetsutfordringer**

Validitet handler generelt om «i hvilken grad undersøkelsesopplegget egner seg til å samle inn data som er relevante for problemstillingene i en bestemt studie» (Grønmo 2004: 221).

Reliabilitet er om påliteligheten til datamaterialet, altså i hvilken grad forskjellige datainnsamlinger med samme undersøkelsesopplegg av samme fenomen, vil gi samme resultat. Mens problemer med validitet er knyttet til systematiske målefeil, er problemer med reliabilitet knyttet til tilfeldige målefeil. Jeg skal videre gå inn på validitets- og reliabilitetsutfordringer i denne oppgaven (Grønmo 2004: 220-22).

### **3.4.1 Validitet**

Validitet omfatter flere deler av datainnsamlingen, og det skilles derfor mellom flere typer validitet. En fordel med casestudier er at disse ofte har en god indre validitet, ettersom de ved å gå i dybden gir god innsikt i om det er mulig å trekke kausale sammenhenger mellom variabler. Utfordringen er imidlertid ofte den ytre validiteten, altså i hvilken grad man kan generalisere (Andersen 2013: 14). Yin (2003: 10) framhever imidlertid at målet med casestudiene ofte ikke er å generalisere til universet, men å utvide og generalisere teorier. De må bli sett i sammenheng med liknende casestudier om samme tema. På samme måte er ikke målet med min oppgave å generalisere til alle bosettingsprosesser i seg selv, men si noe om

disse to kommunene, og forhåpentligvis være nyttige sett i sammenheng med liknende studier av bosettingsprosesser av andre kommuner.

Å øke antall case fra en til to vil kunne øke validiteten noe. En av begrunnelsene for å sammenlikne case er at det gjør det mulig å etablere en felles referanseramme som man kan måle casene etter. Det bedrer også muligheten for å bruke modeller, men en del av innvendingene mot casestudier om representativitet og generalisering vil fortsatt stå ved lag selv om man øker antall enheter fra en til to (Andersen 2013: 92).

Ved bruk av intervjuer av nøkkelinformanter som hovedmetode for datainnsamling, er det en del validitetsutfordringer jeg har måttet være observant på. For det første har det vært viktig for meg på forhånd har satt meg godt nok inn i feltet, slik at jeg kan utforme en god intervjuguide med spørsmål som kan gi meg svar på det som trengs til studien, og for å kunne stille relevante oppfølgingsspørsmål. Det har likevel vært en strategi for meg ikke å framstå for kunnskapsrik, da det kan utgjøre en risiko for at intervjuobjektene utelater viktig informasjon fordi de tror jeg allerede besitter den, og fordi det kan få informanten til å slippe mer av i intervjusituasjonen, uten å føle seg for truet. Imidlertid er det viktig ikke å framstå helt uten forkunnskaper, da det ville kunne gjøre at informantene kunne følt at de kaster bort tiden sin på en som ikke har forberedt seg godt nok, og dermed ikke går nok i dybden på spørsmålene jeg stiller. Oppsummert har det derfor vært hensiktsmessig for meg å framstå som en har god oversikt og kunnskap på feltet, men likevel ikke mer enn informanten (Andersen 2013: 130-131) (Leech 2002: 665).

Før jeg startet intervjuene startet jeg med kort å forklare hva forskningsprosjektet gikk ut på i maks ett minuts tid, og deretter understreke at alle personopplysninger som ble gitt er konfidensielle, men at indirekte personidentifiserende opplysninger kan framkomme i oppgaven, i henhold til hva jeg har fått tillatelse fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Intervjuguiden har vært utformet ut fra teorien og forventningene i teorikapitlet. Jeg har startet intervjuet med de ufarlige spørsmålene, og deretter beveget meg mot de mer sensitive spørsmålene. Jeg har derfor begynt med noen såkalte Grand-Tour-spørsmål, som gir informanten mulighet til å ta en verbal tur på et kjent tema. Dette har vært av type, «kan du beskrive hvordan bosettingsprosessen fungerer i kommunen?». Det har imidlertid vært viktig å få god nok tid til de kritiske spørsmålene, og jeg har derfor ikke ventet med de helt til intervjuets slutfase. Kritiske spørsmål har ikke blitt stilt annerledes enn andre spørsmål, og de har blitt forsøkt nøytralt utformet (Leech 2002: 666).

Minst like viktig som de faste spørsmålene mine, er imidlertid såkalt probing, i semi-strukturelle intervjuer. Probing kan velges av flere årsaker. Jeg har blitt nødt til å probe for å få mer dybde i svarene fra mine informanter. Det har jeg enten gjort ved å stille oppfølgingsspørsmål eller å skape en «pinlig situasjon» ved ikke å si noen ting, med formål å tvinge informanten til å snakke videre for å bryte den «pinlige stillheten». Den andre grunnen til at jeg har probet er at samtalen har gått i en uforutsett retning, og at jeg har vurdert situasjonen slik at den retningen er lite relevant, og har derfor blitt nødt til å gripe inn for å lede den inn på rett spor igjen. Selv om jeg har hatt som utgangspunkt å la informantene snakke fritt og ferdig, har jeg måtte veie det opp imot hensynet til tid og relevans (Berry 2002: 681).

I de tre første intervjuene prøvde jeg å få informantene til å kategorisere ulike variabler på bosettingsvilje på en skala fra en til fem, for lettere å kunne kategorisere og sammenligne i ettertid. Ettersom informantenes kunnskaper over ulike felt varierte kraftig, fant jeg derfor raskt ut at dette var lite hensiktsmessig. Jeg valgte der derfor å følge en mer rensformet kvalitativ linje, der informantene kun med ord svarte i hvilken grad ulike forhold har vært viktig for kommunens bosettingsvilje. Et skifte av strategi på dette feltet, var imidlertid etter min mening uproblematisk for datainnsamlingen, da informantene i de tre første intervjuene også måtte begrunne sine skaleringer. Skaleringen erstattet derfor ikke grundige begrunnelser fra informantene om hva som var viktig for bosettingsvilje, men var kun ment som tilleggsinformasjon.

Ved eliteintervjuer er det viktig å være klar over utfordringer med subjektivitet. Ressurssterke politikere kan ha interesse av å framstille til en situasjon på en bestemt måte. Ettersom det ikke er sikkert at informanten forteller sannheten, er det derfor viktig på forhånd å prøve å gjøre problem minst mulig ved å benytte seg av flere kilder. Jeg har i denne oppgaven intervjuet 13 personer, noe som er et relativt omfattende antall. Ettersom intervjuer er hovedstrategien for innsamling av data, og jeg ser på to ulike kommuner, er det likevel nødvendig med et såpass høyt antall for å få et helhetlig bilde. Det er en fare for at man tillegger en informant for mye vekt, men flere ulike kilder vil minske validitetsutfordringene med dette. Jeg har også prøvd å bruke de enkelte intervjuobjektene mine til hva de faktisk kan svare ordentlig på og har relevante kunnskaper og meninger om. Selv om mange av spørsmålene har vært relevant å stille flere av mine informanter, er det ikke alle spørsmålene som passer like godt til Frps gruppeleder, som leder av flyktningetjenesten. Jeg hadde derfor

på forhånd prioritert hvilke spørsmål som jeg måtte få spurt de ulike informantene om ved tidsnød, og jeg fikk også relativt fort inntrykk av slags informasjon ulike informanter hadde best oversikt over, og hva de ikke hadde så mye kunnskap om. Et skille går spesielt mellom politikerne og de administrativt ansatte, med rådmann og ordfører i en slags mellomposisjon, som har hatt generell god oversikt både over politiske og administrative prosesser.

Rådgiveren i IMDi laget jeg en egen intervjuguide til, siden det han kunne bidra av med av informasjon skilt seg såpass vesentlig ut fra de andre informantene. Underveis i intervjuene har jeg også måttet være fleksibel med intervjuguiden, og av og til byttet om rekkefølgen på spørsmålene etter hvilke temaer informanten har kommet inn på egenhånd (Berry 2002: 680).

Alle intervjuene har blitt gjennomført muntlig og på tomannshånd, bortsett fra ordføreren i Lørenskog som ønsket å ha med seg lederen av flyktningetjenesten under intervjuet. En del av spørsmålene om organisering av flyktningetjenesten ble tatt med henne, mens spørsmålene om de politiske prosessene ble tatt med ordføreren. Dette var selvsagt ikke en optimal måte å gjennomføre intervju på, da informanten i påhør av andre kan legge bånd på seg, spesielt når denne personen er den øverste politiske leder i kommunen. Jeg gjennomførte derfor et eget separat intervju med lederen av flyktningetjenesten for å få svar på en del andre spørsmål, uten at hun var i påhør av ordføreren. At ordføreren tok med seg leder av flyktningetjenesten velger jeg imidlertid å tolke inn i et større bilde, der politikerne i Lørenskog i større grad følger administrasjonens argumentasjon og innstillinger i disse sakene enn i Skedsmo. Dette kommer jeg tilbake til i senere kapitler. Jeg opplevde generelt at informantene svarte ærlig på spørsmålene, og ønsket å bidra med de reelle argumentene for sine egne standpunkter, og deres oppfatning på hvorfor kommunen og ulike aktører i kommunen har handlet som de har. Jeg oppfattet også at de var villige å dele de uformelle sidene ved beslutningsprosessene, slik at jeg har fått et tilfredsstillende inntrykk av hvordan prosessene har foregått.

### **3.4.2 Reliabilitet:**

For å bedre reliabiliteten ved intervjuer har jeg benyttet meg av båndopptaker, og transkribert hvert enkelt intervju. Dette har selvfølgelig vært tidkrevende, men har likevel redusert muligheten for å misforstå hva som blir sagt, og gitt meg muligheten til å gå gjennom opptakene på nytt. (Bryman 2004: 330). Dessuten har det gjort meg friere i intervjusituasjonen, slik at jeg har sluppet og notert alt på papir underveis, har kunnet følge bedre med, og har kunnet stille oppfølgingsspørsmål underveis. Slik probing kan imidlertid



også gi en del reliabilitetsproblemer, dersom jeg velger å probe på ulike steder i ulike intervjuer. Berry (2002: 681) anbefaler derfor å gjøre en del forberedelser for å bedre reliabiliteten. For det første er det lurt å sette seg såpass inn i temaet at man på forhånd markerer i intervjuguiden ved hvilke spørsmål man tror behovet for probing blir størst. Det vil også være lurt å ha regler for hvilke spørsmål i intervjuguiden jeg prioriterer dersom jeg skulle få dårlig tid, og bygge noen broer slik at det er mulig å komme tilbake til spørsmål jeg mener må bli mer detaljert besvart senere i intervjuet. Dette har jeg prøvd å følge. Jeg har selvsagt også spurt informantene om det er greit at det de sier blir tatt opp på bånd før intervjuet startet, men jeg må likevel være klar over at lydopptak kan ha en hemmende effekt på noen informanter, og dermed svekke validiteten (Bryman 2004: 330-331). Jeg anser imidlertid dette problemet så minimalt, og at fordelene med lydopptak er såpass store i forhold, slik at jeg valgte å benytte det. At det kun er jeg selv som har utført intervjuene har også bedret reliabiliteten.

## **4 Bakgrunn**

### **4.1 Innvandring til Norge**

Folk har vandret inn og ut av Norge gjennom alle tider, men i nyere tid ble ikke innvandringen til riket større enn utvandringen før i 1970. Før innvandringsstoppen ble innført i 1975 bestod innvandringen først og fremst arbeidsinnvandrere, i hovedsak menn. I den første perioden etter innvandringsstoppen bestod innvandringen for det meste av familiegjenforeninger. Det var familiene til arbeidsinnvandrerne som hadde kommet før 1975, som da fikk opphold. Fra midten av 1980-tallet økte antallet asylsøkere og flyktninger kraftig, og innvandringen bestod da i hovedsak av personer fra Afrika, Asia og Latin-Amerika. Et nytt stort skille i innvandringen til Norge oppstod igjen med EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Norge ble da en del av det samme arbeidsmarkedet som alle de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa gjennom EØS-avtalen, og opplevde en stor økning i antallet arbeidsinnvandrere. (Stortingsmelding 6 (2012-2013): 13-14).

#### **4.1.1 Ulike type innvandrere**

Statistisk Sentralbyrå definerer innvandrerbefolkningen som innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Førstnevnte gruppe er de som er født i utlandet av to utenlandske foreldre og har innvandret til Norge, mens sistnevnte er de som har to foreldre som er innvandrere, men selv er født i Norge (Stortingsmelding 6 (2012-2013): 16). Innvandrere sorteres igjen ofte etter innvandringsgrunn, og det er i hovedsak tre typer innvandrere som kommer til Norge, arbeidsinnvandrere, familiegjenforente og flyktninger. Det er sistnevnte kategori som er de som førstegangsbosettes gjennom avtale i kommunene. Den består av overføringsflyktninger, personer som har fått innvilget asyl og personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Sistnevnte gruppe oppfyller ikke grunnlaget for å få asyl, men det foreligger så sterke menneskelige hensyn at man likevel får opphold. Disse slås i statistikken sammen med flyktninger i statistikken, siden disse omfattes av bosettingsordningen (Stortingsmelding 6 (2012-2013): 16).

## 4.2. Bosettingspolitikken i Norge

Bosetting av flyktninger har historisk i Norge alltid i foregått i ett samspill mellom stat og kommune. Begrunnelsen for dette har både hvert et ønske om å spre bosettingen og å fordele byrder. (Brochmann og Hagelund 2010: 249-250) En viktig milepæl var opprettelsen av Utlendingsdirektoratet (UDI) i 1988. UDI overtok da ansvaret fra den direkte kommune for bosetting av flyktninger. (Brochmann og Hagelund 2010: 289). Bosettingen foregikk gjennom anmodninger til kommunene, og et problem for UDI var at kommunene ofte satte spesiell krav om type flyktninger. (BLD 2011: 2-3). Regjeringen vurderte derfor fire nye bosettingsmodeller i Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001): «Asyl og flyktningpolitikken i Norge». Det ble vurdert en lignende svensk modell der flyktningene selv bestemte hvor de ville bosette seg, en lignende dansk modell med statlig styrt bosetting, en lignende nord-amerikansk modell der frivillige organisasjoner bosetter, men regjeringen landet på en modell med kommunalt samarbeid om bosetting av flyktninger gjennom UDI. Denne ordningen ble innført i 2002, og eksisterer fortsatt. Ordningen innebar at kommunal autonomi på feltet ble videreført, men raskere bosetting skulle nås gjennom tydeligere ansvar til KS og kommunene. (BLD 2011: 3).

I januar 2006 ble Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) opprettet, og skilt ut som et eget direktorat fra UDI for å fokusere mer på integreringsområdet. Mens UDI ble liggende under Innvandringsavdelingen i det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet, skulle IMDi forholde seg til Integrerings- og mangfoldsavdelingen. Fra 2010 ble Integrerings- og mangfoldsavdelingen, og dermed også IMDi, overført Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. IMDi skal være det iverksettende organet av departementets politikk og et kompetansesenter på integrerings- og mangfoldsområdet. Hovedoppgavene til IMDi er å iverksette den statlige politikken for bosetting av flyktninger, oppfølging av introduksjonsloven og drive en helhetlig mangfoldspolitikken ved blant annet å arbeide mot rasisme, sette menneskerettigheter på dagsorden, samarbeide med frivilligheten, forvalte tilskuddsordninger og ha ansvar for tolkning i offentlig sektor (Christensen, Lægrevik og Ramslien 2006: 121-122).

Prinsippene for samarbeidet mellom staten og kommune om bosetting av flyktninger er nedskrevet i en egen treårig samarbeidsavtale mellom KS og de berørte departementene. Dagens avtale ble undertegnet 22. april 2013 mellom Barne-, likestillings- og

inkluderingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og KS, og det ble i den nye avtalen lagt sterk vekt på at antallet som kommunene årlig bosetter må økes, for å få til en raskere bosetting (Samarbeidsavtale BLD/JD/KRD/KS 2013). Denne ble fornyet av de samme departementer og KS 22.april 2014, og målsettingen er at kommunene skal tilby 10.000 bosettingsplasser i 2014, og legge grunnlaget for like mange i 2015 (BLD 2014).

#### **4.2.1 Dagens bosettingsmodell**

Ansvar for bosetting av flyktninger i Norge er fordelt mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået. Nasjonalt er det Stortinget som etter forslag fra regjeringen, gjennom årlige statsbudsjettvedtak, som bestemmer størrelsen og innretningen på de økonomiske tilskuddene. På bakgrunn av dette og UDIs prognoser for hvor mange som får opphold i Norge hvert år, bestemmer derfor Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger hvor mange flyktninger det skal anmodes om å bosette i kommunene det neste året, og fordeler disse etter fylke. Nasjonalt utvalg for bosetting består av representanter fra kommunene og statlige aktører på feltet. Utvalget ledes av IMDi (BLD 2011: 4).

Etter at Nasjonalt utvalg har avgjort den fylkesvise fordelingen, er det IMDis regionale enheter i samråd med KS, som avgjør hvor mange flyktninger hver enkelt kommune anmodes om å bosette. Avgjørelsen IMDi tar bygger på innbyggertall, jobbmuligheter i kommunen, erfaring og kompetanse med integrering og bosetting, og kvaliteten på kommunens arbeid med dette (BLD 2011: 4). Til slutt er det altså kommunene selv som bestemmer om og hvor mange flyktninger de ønsker å bosette, gjennom endelig vedtak i kommunestyret. På bakgrunn av disse vedtakene bosettes flyktningene etter avtale mellom IMDi og hver enkelt kommune (BLD 2011: 4).

Når kommunene velger å bosette flyktninger plikter de å tilby et introduksjonsprogram etter introduksjonsloven. Flyktningene får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og målet er at flyktningene skal komme ut i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, og kunne delta aktivt i lokalsamfunnet. Kommunene mottar et integreringstilskudd og tilskudd for voksne flyktninger for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som er administrert av IMDi. I tillegg er en viktig del av IMDis arbeid å være en aktør kommunene og sektormyndigheter kan kontakte for å få kunnskap om og veiledning til bosettingsarbeidet (Riksrevisjonen 2010: 7).

## 4.2.2 Målsettinger

IMDi er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og det er departementet som fastsetter mål og styringsparametere for arbeidet til IMDi. Målsettingene er delt inn i 8 delmål.

**Tabell 4.1** – Delmål for IMDis virksomhet

Nr	Delmål
1	Rask bosetting
2	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap
3	Overgang til arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogram
4	Kjennskap til lover, rettigheter og plikter
5	Sysselsetting blant innvandrere
6	Deltakelse i samfunnslivet
7	Kunnskap om integrerings- og inkluderingspolitikk i befolkningen
8	Offentlige tjenester tilpasset mangfoldet

Kilde: IMDi 2013b

Under hvert delmål har departementet fastsatt to til fem mer konkrete målsettinger. For delmål en om rask bosetting er det fastsatt tre mål. For 2012 var det første at 90 % av alle flyktninger skal bosettes i en kommune innen seks måneder etter vedtak eller innreisetillatelse til Norge, resten innen 12 måneder. Den andre er at 90 % av enslige mindreårige mellom 15 og 18 år skal bosettes i en kommune innen tre måneder, resten innen seks måneder. Det tredje er, at 90 % av alle familier med barn under 18 år skal bosettes innen tre måneder, resten innen seks (IMDi 2013b).

## 4.2.3 Integreringstilskuddet

Det er Stortinget som i statsbudsjettet hvert år fastsetter størrelsen på integreringstilskuddet kommunene får for å bosette flyktninger. Tilskuddet utbetales til personer som har fått opphold i Norge gjennom asyl eller opphold på humanitært grunnlag, overføringsflyktninger og personer som har fått kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Det utbetales også til personer som har fått familiegjening med disse gruppe, enten de kommer samtidig eller senere med personen som har fått opphold (IMDi 2014a: 2). Formålet med integreringstilskuddet er at det skal dekke kommunens utgifter til å bosette og integrere

flyktningen de fem første årene etter at man er bosatt i en kommune, sammen med blant annet tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Tilskuddet er ikke øremerket, og kommunene trenger derfor ikke legge fram regnskap eller rapport for bruken av midlene (IMDi 2014a: 2).

**Tabell 4.2** - Integreringstilskudd, satser for 2014

<b>Bosettingsår (Førstegangsbosatt)</b>	<b>Sats</b>
År 1 – (2014)	Kr. 177 000 (voksne, barn, enslige mindreårige) Kr. 225 000 (enslig voksne)
År 2 – (2013)	Kr. 200 000
År 3 – (2012)	Kr. 142 600
År 4 – (2011)	Kr. 80 000
År 5 – (2010)	Kr. 70 000

Kilde: IMDi (2014a: 3)

**Tabell 4.3** - Ekstratilskudd, satser for 2014

<b>Type ekstratilskudd</b>	<b>Sats</b>
Barnehagetilskudd	Kr. 23 400 (engangstilskudd)
Eldretilskudd	Kr. 152 200 (engangstilskudd)
Særskilt tilskudd for enslig mindreårig	Kr. 185 400
Tilskudd ved bosetting av personer med kjente funksjonshemminger: - Tilskudd 1 - Tilskudd 2	Kr. 170 500 (engangstilskudd) Inntil Kr. 852 900 inntil 5 år

Kilde: IMDi (2014a: 3)

Integreringstilskuddet er altså størst de første årene, og blir gradvis mindre. Dette skyldes at kommunens utgifter til bosetting er ventet å være størst de første årene, for deretter å avta, dersom kommunen gjør en god jobb med integreringsarbeidet. Dette er blant annet basert på rapporter fra et nasjonalt beregningsutvalg, som hvert år kartlegger kommunenes utgifter til bosettingsarbeidet, gjennom å gå gjennom utgiftene til noen utvalgte kommuner (IMDi 2014a: 2).

#### 4.2.4 Debatt om en ny bosettingsordning

I 2011 sendte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ut et høringsbrev om en ny bosettingsordning, med begrunnelse i at helt siden nåværende bosettingsordning ble innført i 2002, har det vært et problem at kommunene velger å bosette færre flyktninger enn behovet tilsier (BLD 2011: 4-6). Forslaget var basert på en rapport fra Riksrevisjonen fra 2010 om IMDi sin måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger. Rapporten avdekket at de statlige målene om rask bosetting av flyktninger var langt fra å bli nådd. Spesielt gjaldt dette for enslige mindreårige flyktninger, der bare 27 prosent ble bosatt innen målsettingen på tre måneder (Riksrevisjonen 2010: 8). BLD (2011: 7) trakk fram flere alvorlige konsekvenser for integreringsarbeidet ved at målene om rask bosetting ikke blir nådd. For flyktningen selv er det passiviserende å sitte på asylmottak, og det fører til at man senere kommer i gang med integreringsprosessen i en kommune, gjennom blant annet utdanning og arbeid. For både samfunnet og den enkelte er det negative økonomiske konsekvenser knyttet til dette. I tillegg trekkes det fram at IMDi bruker en uforholdsmessig stor andel av ressursene sine på kontakt og forhandling med kommunene for å få de til å ta imot flere flyktninger, og at man i stedet kunne brukt disse på å veilede kommunene i integreringsarbeidet (BLD 2011: 7).

Det viktigste endringen departementet foreslo var å gi fylkesmannen tilvisningsrett dersom kommunene i et fylke ikke klarer å bli enige om å bosette alle flyktningene fylket totalt sett blir anmodet om å bosette (BLD 2011: 10-12). Forslaget innebar dermed en endring bort fra kommunal autonomi og frivillighet til en ordning der statlige myndigheter gjennom fylkesmannen i siste instans kan tvinge kommunene til å bosette flyktninger for å oppnå de nasjonale målsetningene om rask bosetting (Hernes 2012: 41).

Forslaget fra BLD møtte imidlertid stor motbør i høringsrunden. Selv om de berørte departementene (med unntak av Kommunal- og regionaldepartementet) og offentlige aktører og organisasjoner som jobber med barn og flyktninger støttet tilvisningsretten, uttalte nesten alle kommunale aktører, enkeltstående kommuner og berørte offentlige faginstanser seg svært negativt til forslaget, inkludert IMDi (Hernes 2012: 87). På bakgrunn av dette skrinla departementet forslaget, og den daværende rødgrønne regjeringen valgte i stedet å videreføre hovedtrekkene i dagens bosettingsordning. Regjeringen inngikk en ny treårig samarbeidsavtale mellom berørte departementer og KS, med klare mål for opptrapping av bosettingsplasser i kommunene våren 2013. Ettersom kommuneledere trakk fram bolig som

den største utfordringen ved bosetting, la regjeringen i meldingen også opp til styrking av Husbankens ordninger, spesielt økning av tilskudd til utleieboliger og etablering i egen bolig (Stortingsmelding 6 (2012-2013): 98-99).

Heller ikke med den nye Høyre-Frp-regjeringen er det varslet noen ny bosettingsordning basert på tvang. I avtalen om politikken på utlendingsfeltet mellom de fire borgerlige partiene fra 28. februar 2014 varsles det imidlertid at regjeringen skal gjennomgå innretningen på de statlige tilskuddsordningene på feltet, og at man skal vurdere alternative bosettingsmodeller, blant annet selvbosetting, med mål om raskere bosetting og bedre integrering (Avtale V/KrF/Frp/H 2014: 11). Avtalen legger også opp til en ny mottaksstruktur, der man ønsker å etablere to typer mottak, retursentre for dem med endelige avslag, og integreringsmottak for de som har fått opphold, og venter på å bli bosatt i en kommune (Avtale V/KrF/Frp/H: 2014: 4).



# 5 Empiriske funn fra Skedsmo og Lørenskog kommune

## 5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg gå igjennom mine empiriske funn fra Skedsmo og Lørenskog kommune. Dette er funn som er basert på mitt empiriske materiale som er intervju av 13 informanter, samt skriftlige dokumenter. Sju av informantene er fra Skedsmo kommune, 5 er fra Lørenskog og en fra IMDi avdeling Øst. Det er i begge kommuner intervjuet to informanter fra administrasjonen (rådmann og leder av flyktningetjenesten), mens de resterende informantene er fra politisk hold, blant dem ordfører i begge kommunen. Jeg velger å dele kapittelet i to, og først presentere de empiriske funnene fra Skedsmo og deretter Lørenskog. Funnene vil bli presentert ut fra variablene på iverksettingsmodellen i oppgaven, og jeg vil starte med avhengig variabel, bosettingsvilje.

## 5.2 Skedsmo

### 5.2.1 Bosettingsvilje i Skedsmo

Skedsmo kommune har lang erfaring med å bosette flyktninger, og har i tiårsperioden jeg studerer, kun ved tre anledninger, for 2007, 2008 og 2010, vedtatt ikke å bosette i tråd med anmodningene fra IMDi. Kommunen har totalt i perioden 2004-2014 blitt anmodet om å bosette 595 flyktninger og fattet vedtak om 555. Dette gir en vedtaksprosent på 93 % av anmodningene. Selv om mitt fokus i oppgaven ligger på vedtakene, og ikke resultatene av bosettingen, så har jeg likevel valgt å sjekke opp vedtakene med faktisk bosatte. Fra 2004 til 2013 (antall faktiske bosatte i 2014 foreligger det av naturlige årsaker ikke tall for), ble 490 personer førstegangsbosatt gjennom avtale mellom IMDi og kommunen i Skedsmo. Dette er faktisk nøyaktig like mange det ble fattet vedtak om å bosette i perioden, selv om antallet varierer noe fra år til år. Antallet gjelder personer som er førstegangsbosatt i kommunen gjennom avtale, og inkluderer ikke familiegjenforeninger, flyktninger som bosetter seg på egenhånd utenom avtalen og flyktninger som kommer gjennom tilflytting fra andre kommuner innafor femårsperioden for tilskudd (sekundærttilflytting). Jeg konstaterer dermed

at å se på antallet som er vedtatt bosatt, vil være en god operasjonalisering av bosettingsviljen i Skedsmo.

Skedsmo kommune er organisert etter formannskapsmodellen, og det er derfor rådmannen som innstiller på et vedtak før saken behandles politisk. Saken behandles i Hovedutvalg for helsevern og sosiale tjenester, så sendes den videre til formannskapet, før endelig behandling skjer i kommunestyret. Siden 2008 har saken også blitt behandlet i Hovedutvalg for utdanning, før formannskapsbehandling, slik at det er to hovedutvalg som innstiller til formannskapet.

**Tabell 5.1** - Anmodninger, vedtak og faktisk bosatte i Skedsmo kommune

År	Anmodning	Vedtak	Faktisk bosatt
2004	35	35	39
2005	35	35	41
2006	35	35	38
2007	40	35	37
2008	45	35	49
2009	70	70	60
2010	95	70	46
2011	55	55	55
2012	60	60	51
2013	60	60	74
2014	65	65	
<b>Totalt</b>	590	555	490
<b>Bosettingsprosent av anmodningene</b>		<b>93 %</b>	<b>92 % (2004-2013)</b>
<b>Bosettingsprosent av vedtakene</b>			<b>100 % (2004-2013)</b>

Kilde: IMDi

Skedsmo kommune har i løpet av perioden fattet treårige vedtak om bosetting i perioden, slik IMDi ønsker at kommunene skal gjøre for å få mer forutsigbarhet. Anmodningene fra IMDi om bosetting neste år blir sendt ut på våren, og blir behandlet politisk i kommunen på høsten. Endelig vedtak i kommunestyret har ofte blitt fattet mellom oktober og desember. Kommunen

har ved en rekke anledninger også fått tilleggsanmodninger om å bosette flere enn opprinnelig vedtatt.

### **Vedtak i Skedsmo kommunestyre**

Skedsmo kommune har som tabell 5.1 viser stort sett bosatt i tråd med anmodningene, og for det meste også hatt en positiv tilnærming til tilleggsanmodningene. Perioden kan i hovedsak deles i to. Fra 2004 til 2008 lå vedtakene stabilt på 35, mens de fra 2009 gjorde et kraftig byks, etter at anmodningene fra IMDi om antallet som skulle bosettes økte betraktelig. Vedtakstallene ligger i denne perioden mellom 55 og 70.

I september 2004 ble det for perioden 2005 til 2007 fattet vedtak om å bosette 35 flyktninger pr år, slik anmodningen fra UDI tilsa. Kommunen fikk imidlertid midtveis i 2006 en tilleggsanmodning fra IMDi om å bosette 5 ekstra flyktninger i 2007, men denne ble avvist av kommunestyret kun mot SV og Venstres 6 stemmer. (Skedsmo kommune 2006). Året etter ønsket IMDi å øke antallet til 45 flyktninger hvert år, og anmodet om 135 for treårsperioden 2008-2010. Kommunestyret ønsket imidlertid å fortsette med samme antallet som tidligere, og vedtok å bosette totalt 105 i perioden, med 35 flyktninger i 2008. På nytt ønsket SV og Venstre å imøtekomme anmodningen, mens Frp ikke ville bosette noen (Skedsmo kommune 2007).

På bakgrunn av det økte bosettingsbehovet på landsbasis anmodet IMDi Skedsmo om å doble antallet det var fattet vedtak om å bosette i kommunen i 2009, fra 35 til 70. Inkludert i dette tallet var 5 enslige mindreårige flyktninger. Saken ble utsatt ved ordinær behandling i kommunestyret, og behandlet i forbindelse med budsjettet. Flertallspartiene (Ap, SV, Sp, KrF og Venstre) valgte der å si ja til anmodningen fra IMDi på begge punkter, sammen med en budsjettmessig styrking på 2,35 millioner i 2009, og 4,7 millioner de påfølgende år. Bare Fremskrittspartiet stemte imot anmodningen (Skedsmo kommune 2008).

For 2010 ble kommunen igjen anmodet om å bosette flere flyktninger enn det var inngått avtale om. Denne gangen ønsket IMDi at kommunen skulle bosette 95. Flertallspartiene valgte å gå inn for å bosette 70, inkludert fem enslige mindreårige, mens opposisjonen med Høyre og Fremskrittspartiet ønsket å følge rådmannen, som anbefalte å si nei til økt mottak (Skedsmo kommune 2009). Året etter ble kommunen anmodet fra IMDi om å bosette totalt 155 personer i perioden 2011-2013, med bosetting av 55 flyktninger i 2011, inkludert fem

enslige mindreårige. Rådmannen innstilte på å bosette tallet, men at tallet skulle inkludere de som ble bosatt i kommunen gjennom familiegjenforening. Det politiske flertallet i kommunen (Ap, SV, Sp, V og KrF) valgte derfor å vedta et punkt om at bosetting gjennom familiegjenforening skulle komme i tillegg til de 50, slik anmodningen fra IMDi tilsa. Høyre stemte for rådmannens forslag, mens Frp stemte imot all bosetting (Skedsmo kommune 2010a).

Midtveis i 2012 fikk kommunen på nytt en tilleggsanmodning fra IMDi. Denne gang gikk anmodningen ut på å bosette 60 personer i 2012 og 2013, altså en økning på 10 flyktninger hvert år i forhold til opprinnelig vedtak og avtale, samt å bosette enslige mindreårige ved ledighet i eksisterende botiltak. Rådmannen anbefalte på nytt å si nei til tilleggsanmodningen, men kommunestyrets flertall, bestående av Ap, SV, KrF og Venstre, vedtok med 24 mot 23 stemmer likevel å imøtekomme anmodningen (Skedsmo kommune 2012). Den foreløpig siste politiske behandlingen skjedde høsten 2013, da IMDi anmodet om en bosetting på totalt 195 flyktninger i perioden 2014-2016, altså 65 flyktninger per år. I tallet for 2014 var det inkludert 2 enslige mindreårige flyktninger. Rådmannen anbefalte kommunestyret å si nei til denne økningen, men ble på nytt overprøvd av et politisk flertall bestående av Ap, SV, Sp, KrF og Venstre (25 stemmer), mens opposisjonen stemte for rådmannens innstilling (Skedsmo kommune 2013a).

Skedsmo kommune har derfor lang erfaring med bosettingsarbeid, og følger i stor grad anmodningene IMDi, også når nivået på anmodningene ble betraktelig økt fra 2009.

Kommunen blir av informanten fra IMDi trukket fram som en meget profesjonell kommune til å bosette, og som man har god erfaring med å samarbeide med om bosetting.

### **5.2.2. Statlige politiske målsettinger**

De statlige målsettingene om bosetting som er relevante for kommunene anser jeg som klare, forståelige og enkle å måle. De er også godt kjent hos informanten i flyktingetjenesten i Skedsmo, men blant politikerne er de ikke kjent i detalj. De politiske informantene trekker imidlertid fram at de er godt kjent med utfordringen å få til rask bosetting, og alle har stor forståelse for den statlige oppgaven i at flyktninger som har fått opphold, må bosettes raskt i en kommune. De veier imidlertid dette i ulik grad opp mot andre hensyn.

Blant de politiske informantene som har vært en del av flertallet i Skedsmo kommunestyret, trekkes det fram at det nasjonale ansvaret å skaffe mennesker som har fått opphold i landet en kommune å bo i, er det viktigste argumentet for at de har ønsket å bosette i tråd med anmodningene. Dette illustreres godt med tidligere ordfører (Ap) sitt svar på hva som var de viktigste hensynene for henne i bosettingssaken:

*Helt klart internasjonal solidaritet. Ene og alene. Det var det samme ved å ta imot flyktninger, som å ta imot asylsøkere som hadde fått opphold. Dette skal vi bare gjøre. Helt utvetydig faktisk.*

Informantene fra opposisjonen og rådmannen støtter opp om at det er denne argumentasjonen flertallspartiene har benyttet. IMDis anmodninger må i denne sammenheng forstås som det nasjonale målet på hvor mange staten ønsker at Skedsmo kommune skal bosette hvert år. Det politiske flertallet i kommunen ønsker å oppfylle dette målet. De statlige politiske målsettingene om rask bosetting må derfor anses å spille sterkt inn på kommunens bosettingsvilje.

### 5.2.3 Statlige tilgjengelige ressurser

Informantene svarer litt ulikt på om de oppfatter at de statlige tilskuddene dekker kommunens utgifter med bosettingsarbeidet, men flere sier at det avhenger litt av hvordan man regner. I de kommunale sakspapirene har rådmannen flere ganger trukket fram at Skedsmos utgifter til bosetting- og integreringsarbeidet ifølge det statlige beregningsutvalget ligger lavere enn gjennomsnittet, men også at beregningsutvalget kun ser på kommunenes utgifter innenfor 5-årsperioden for mottak av integreringstilskuddet, og at kommunen har utgifter utover dette:

*(...) en del av flyktningene går ut av tilskuddsperioden til fortsatt forsørgelse og oppfølging fra kommunens hjelpeapparat. Kommunens utgifter utover 5-år-perioden er dermed sterkt avhengig av i hvilken grad flyktningen gjøres i stand til å være selvhjulpne over tid (Skedsmo kommune 2010b: 6).*

Det trekkes fram blant flere av informantene at økningen i integreringstilskuddet i løpet av årene har vært helt avgjørende for at kommunen har kunnet bosatt så mange de har gjort. Det hadde vært umulig for det politiske flertallet i kommunen å måtte foretatt store kutt i det generelle velferdstilbudet til befolkningen, for å ta imot flere flyktninger. Flere trekker fram at tilskuddet nok dekker utgiftene til bosetting de første årene, men at utgiftene på sikt er en utfordring. Det trekkes fram at et økt tilskudd, eventuelt et tilskudd som varte over flere år

enn kun de fem første, er noe som ville kunne gjort at de kunne ment at kommunen kunne bosatt flere.

Når det gjelder tilgang til statlige administrative ressurser, har ingen av de politiske informantene noe kjennskap til hvordan dette fungerer. Når det gjelder rådmannen og leder av flyktningetjenesten, oppfatter de at de har tilgang til de administrative ressursene fra statlig hold som de trenger, og at IMDi generelt «er på tilbudssida». Skedsmo er imidlertid en kommune med lang erfaring med og mye kompetanse på bosettingsarbeid, og behovet for statlig oppfølging i bosettingsarbeidet er derfor ikke så stort. Dette er også inntrykket til informanten i IMDi, som beskriver kommunen som veldig selvgående.

#### **5.2.4 Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene**

Jeg har gjennom informantintervjuene undersøkt hvordan kommunikasjonen har fungert mellom de ulike aktørene som er involvert i bosettingsarbeidet, både vertikalt og horisontalt. Altså hvordan kommunikasjonen har foregått mellom Skedsmo kommune og staten, og hvordan kommunikasjonen har vært mellom i politikere og administrasjon i Skedsmo.

##### **Kommunikasjon mellom Skedsmo kommune og staten**

Det er ingen av politikerne i kommunen, bortsett fra ordfører som har hatt kontakt med statlige myndigheter på feltet. Dette blir ansett som en administrativ oppgave. Tidligere ordfører forteller at IMDi tok kontakt hvert år, og ville snakke med henne i forbindelse med anmodningsbrevet som ble sendt. Hun opplevde kontakten som «okey». Kommunen ble av IMDi flere ganger trukket fram som et godt eksempel, og ordføreren frontet blant annet en kampanje for at kommunene skulle bosette flere flyktninger.

Rådmannen har hatt en del kontakt med IMDi. Det gjelder både møter i forbindelse med anmodningene, en del avklaringer og spørsmål pr telefon, søknader om jobbsjanse-tilskudd, og møter i forbindelse med inngåelse av samarbeidsavtale. Skedsmo har vært plukket ut som en av kommunene det har blitt inngått et slik særskilt partnerskapssamarbeid med. Disse får særskilt oppfølging fra IMDi, blant annet en del kompetanseutvikling som en del andre kommuner ikke får.

Rådmannen oppfatter kommunikasjonen med IMDi som god, og han trekker fram at kontakten med IMDi er langt bedre enn med UDI. UDI opprettet for noen år siden et

desentralisert mottak i Skedsmo, og rådmannen er svært misfornøyd med samarbeidet med UDI. Når det gjelder andre statlige aktører som Husbanken og KS, så er det eiendomsavdelingen som har mest kontakt med Husbanken, ettersom det er de som har ansvaret for å kjøpe nye boliger. Med KS opplever rådmannen lite kontakt på dette feltet, bortsett fra noe generell oppfordring til å ta bosette.

Lederen av flyktingetjenesten trekker fram at hun og andre i tjenesten deltar på konferanser og nettverk i regi av IMDi, KS, Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid osv. Hun trekker fram at IMDi muligens var mer aktiv med kompetansebygging når introduksjonsordningen startet, men at IMDi ofte også er med i andre fora der man møtes. Samarbeidet på det nivået trekkes derfor fram som godt, men hun oppfatter ikke at deltakelse på slike konferanser øker forståelsen av viktigheten av bosettingsarbeidet i avdelingen:

*Jeg tror jeg skjønner det likevel. Jeg er inspirert hele tida. Vi sier det i avdelinga her, at vi som jobber her, gjør det ikke på grunn av lønna. (...) Man synes man har et viktig samfunnsoppdrag. Slik at jeg trenger ikke dra på konferanser for å skjønne behovet.*

Informanten fra flyktingetjenesten trekker også fram at kontakten med IMDi angående bosetting har endret seg noe de siste årene, ved at IMDi ønsker å ta mer styring på hvem som skal bosettes hvor. Dette blir nevnt som utfordrende når boligkonsulenten for eksempel har funnet bolig i nærområdet for en familie med fire barn, mens IMDi i stedet søker ut en annen type familie eller enslige til kommunen. Informanten trekker fram at dette både forsinker bosettingsprosessen, samtidig som det er ressursløsende for kommunen når man må betale leie for leiligheter som står ledige. Selv om hun forstår at IMDi vil bosette de som har ventet lengst på mottak, skulle hun ønske det var litt mer dialog rundt hvem IMDi bosatte i kommunen. Hun etterlyser en bedre balanse i bosettingen fra IMDi, mellom de som selv er aktive i bosettingsprosessen, og de som ikke har den evnen eller nettverket.

Informanten i IMDi forteller at kontakten med Skedsmo nesten er ukentlig, oftest med flyktingetjenesten på et eller annet nivå, og at det dreier seg ofte rundt spørsmål om bosetting av enkeltpersoner. IMDi arrangerer årlig en dag der alle kommunene i fylket samles, og aktuelle problemstillinger går igjennom, i tillegg til at de arrangerer større opplæringsseminarer. Informanten mener flyktingetjenesten nok allerede skjønner behovet fra statlig hold for å bosette flere, slik at det er politisk og administrativ ledelse de jobber primært mot. Derfor inviterer de seg årlig på møte med ordfører og rådmann i forbindelse

med utsendelse av anmodningsbrevet, og informanten tror det gjør at kommunene generelt bosetter flere enn de ellers ville gjort.

### **Kommunikasjon mellom folkevalgte og administrativt ansatte**

Kommunikasjon mellom politikerne og administrasjonen karakteriseres som god og respektfull fra begge sider. Det trekkes fram at det er et klart skille mellom rollene, og at prosessen er ryddig ved at rådmannen først legger fram sin selvstendige innstilling, basert på administrative faglige vurderinger, og at politikerne først er en del av prosessen når denne er framlagt til politisk behandling. Rådmannen trekker fram at ingen politikere kan bestille politiske innstillinger fra han, og at han hegner om sin administrative innstillingsrett.

Rådmannen har ved de fleste anledninger innstilt på et lavere antall enn det IMDi anmoder om, og han begrunner dette utfra det han selv kaller «en rasjonell kjølig regnestykke-tankegang». Det politiske flertallet i kommunen har ved de fleste anledninger valgt å løfte dette tallet opp til anmodningstallet fra IMDi. Uenigheten i denne saken mellom det politiske lederskapet, representert ved ordfører og varaordfører, og det administrative lederskapet, representert ved rådmannen, omtales av begge parter som uproblematisk. Det omtales som en grunnleggende tillit mellom politikk og administrasjon, og at rolleforståelsen er god. Det blir trukket fram at uenighet av og til bare er sunt, og at politikernes oppgave er å ta andre hensyn enn rådmannen, som må gjøre sine vurderinger ut fra mer nøkterne økonomiske ressursvurderinger. Rådmannen følger lojalt opp kommunestyrets vedtak, og har ingen problemer med å sette dette ut i livet. Informanten fra flyktningetjenesten forteller at hun aldri har hatt direkte kontakt med politikerne i den tiden hun har jobbet der, men at hun gjerne skulle ønske at de tok kontakt. Kommunikasjonen foregår gjennom rådmann eller kommunalsjef.

### **5.2.5 Trekk ved iverksettingsenhetene**

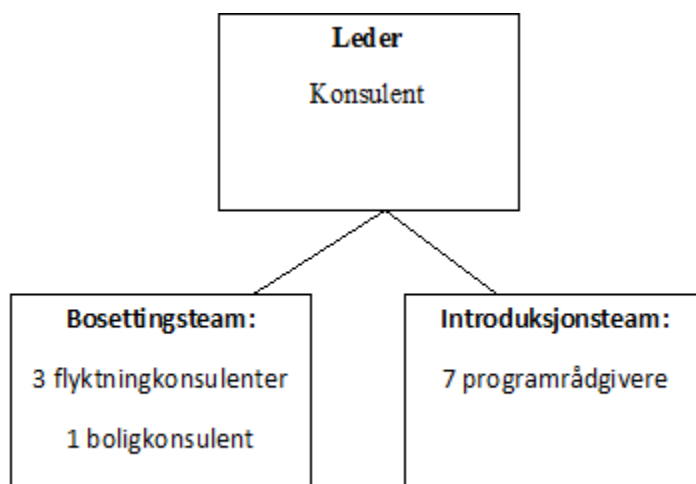
Skedsmo kommune har lang erfaring med bosetting av flyktninger, og mye av dette arbeidet ligger hos flyktningetjenesten, som ligger under virksomhet for helse og sosial. I tillegg har man en egen eiendomsavdeling som jobber med kommunale boliger.

Flyktningetjenesten i Skedsmo har totalt 13 ansatte, og er delt i to ulike team. Avdelingen har nylig gjennomgått en omorganisering, og informanten tok over ledelsen av



flyktningetjenesten i 2013, etter å ha jobbet der i to år før det. Tjenesten er samlokalisert med NAV. Det ene teamet i avdelingen har hovedansvaret for selve bosettingsprosessen, mens det andre teamet består av sju programrådgivere som jobber med oppfølging av de som skal og er i introduksjonsprogrammet. Det gjør at programrådgiverne kan fokusere på å kvalifisere deltakere til arbeid og utdanning gjennom introduksjonsprogrammet, og slipper å bruke tiden på situasjoner som oppstår i forbindelse med bosettingen. Bosettingsteamet består av tre flyktningkonsulenter. De har ansvar for alt fra kontakt med IMDi, praktiske forberedelser, biveiledning, knytte folk opp mot lokalmiljøet og frivillige organisasjoner, og samarbeid med helsetjenesten. I tillegg er det en boligkonsulent i bosettingsteamet, som jobber med å skaffe boliger som kan leies på det private markedet, ettersom det ikke er nok kommunale boliger i eiendomsavdelingen. Boligkonsulenten formidler noen leiekontrakter til flyktningen der kommunen har en kontrakt med en utleier, men som oftest inngås det en kontrakt mellom flyktning og utleier, der boligkonsulenten er involvert som en mellommann. Det er ofte boligkonsulenten som dermed blir kontaktet når det oppstår et problem i leieforholdet. I tillegg til disse to teamene på henholdsvis fire og sju personer består flyktningetjenesten av leder og en konsulent.

**Figur 5.1** - Organisering av flyktningetjenesten i Skedsmo etter omorganiseringen:



Kilde: Informantene

Lederen i flyktningetjenesten trekker fram at kapasiteten tidligere har vært sprengt, men at avdelingen de siste årene har fått økte ressurser og gitt fra seg noen oppgaver, som gjør at de per dags dato har kapasitet til å bosette det antallet som kommunestyret har gitt dem i oppdrag om å gjøre. Omorganiseringen og de bedre rammebetingelsene har gjort at kommunen har

kunnet rekruttere nye medarbeidere, slik at avdelingen har kompetanse til å gjennomføre anbefalingene fra Rambøll-rapporten som evaluerte introduksjonsordningen, nemlig tett oppfølging og maksimalt 20 deltakere i hver programrådgivers portefølje. Dette har gjort at kommunens integreringsresultater har bedret seg betydelig. Hun tolker det høye antallet som vedtas bosatt av kommunestyret hvert år, som en politisk støtte til avdelingens arbeid, og en tro på at de skal få til å bosette disse på en god måte.

Det er kommunalsjef for helse og sosial som er saksordfører i bosettingssaken, og som dermed også skriver saken og utkast til innstilling. Kommunalsjefen trekker da inn de sektorene i kommunen som leverer tjenester av betydning, som utdanning, kultur, flyktningkontoret, eiendomsavdelingen, voksenopplæringen og NAV, for å høre deres vurdering. Informanten i flyktningeavdelingen er av den oppfatningen at diskusjonen om 5 eller 10 flyktninger fra eller til, som ofte er det uenigheten går i, egentlig ikke utgjør den store utfordringen ved kommunens integreringsarbeid. Hun trekker fram at så lenge ressurser følger med, så løser man uansett den utfordringen, og at kapasitet er noe man kan bygge opp. Flyktningetjenestens holdning er derfor at man har kapasitet til å bosette det man blir forespurt om. Det er ofte ledere for andre sektorer og tjenester i kommunen, som har vært mer skeptisk til å imøtekomme anmodningen på grunn av sterkt press innenfor deres tjenesteområde, blant annet grunnskolen. Ettersom dette er en såpass viktig og komplisert sak trekker saksordfører også rådmannen inn i prosessen, før rådmannen får saken på sitt bord og kommer med sin endelige innstilling. Det er oppsummert, mange ulike aktører internt i administrasjonen som er involvert i prosessen.

### **5.2.6 Lokalpolitisk situasjon**

Alle informantene legger vekt på at den partipolitiske sammensetningen av Skedsmo kommunestyre har vært helt avgjørende for hvor mange flyktninger kommunen har vedtatt å bosette hvert år. Det samme inntrykket har informanten i IMDi. Rådmannen har som oftest innstilt på et lavere antall enn det IMDi har anmodet om, men det politiske flertallet har i den politiske behandlingen, de fleste gangene, løftet antallet opp til anmodningsnivået. Det blir derfor spesielt viktig å undersøke denne variabelen.

Skedsmo er en tradisjonell sterk Arbeiderparti-kommune, og har hatt ordføreren i kommunen i hele perioden. Arbeiderpartiet er det klart største partiet, og har i perioden ligget mellom 36,6 % og 39,9 %, noe som er langt høyere enn på landsbasis og i Akershus for øvrig.

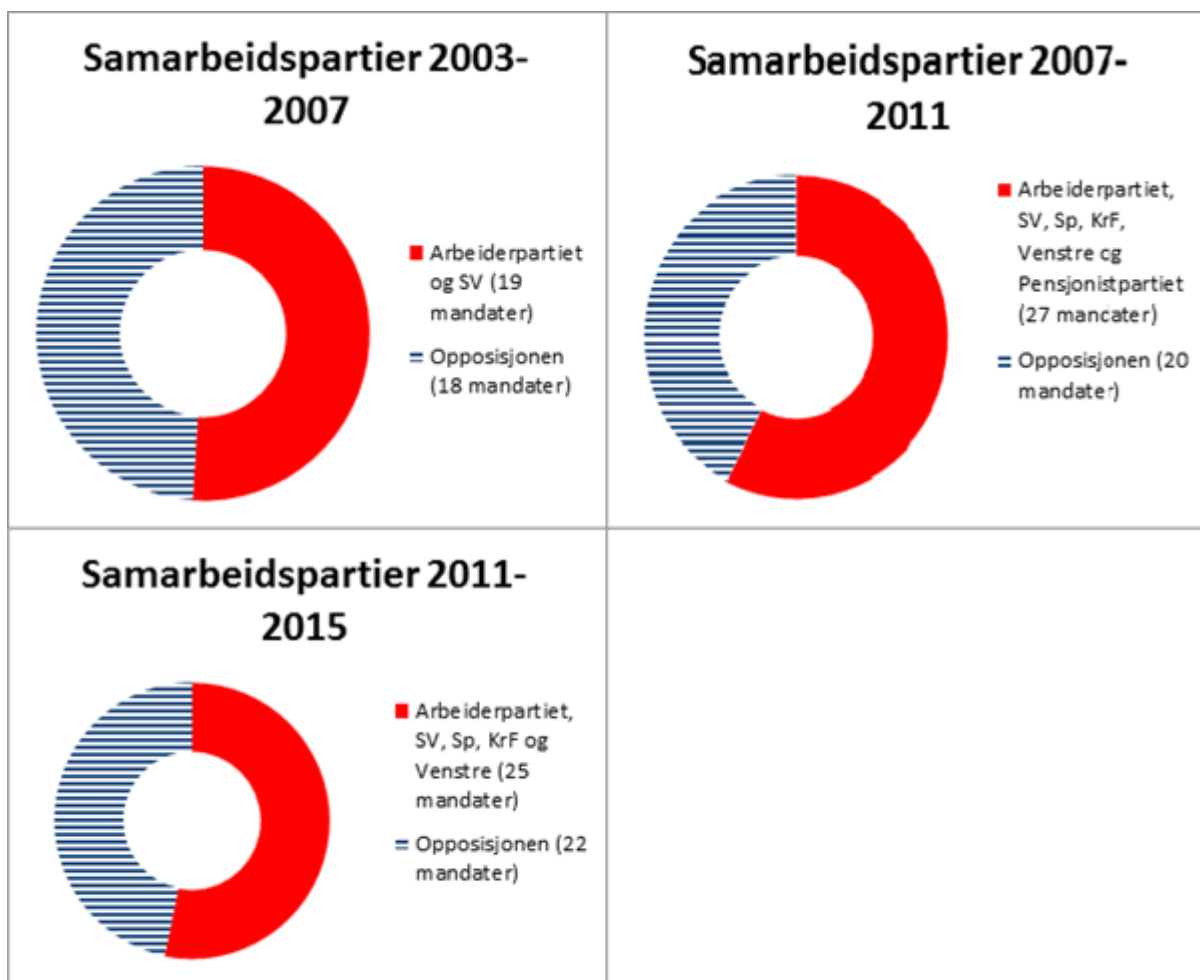
**Tabell 5.2** - Valgresultater i Skedsmo kommune 2003, 2007 og 2011. Prosent (mandater)

<b>Parti</b>	<b>2003-2007</b>	<b>2007-2011</b>	<b>2011</b>
<b>Arbeiderpartiet (Ap)</b>	36,6 % (14)	37,7 % (18)	39,9 % (19)
<b>Fremskrittspartiet (FrP)</b>	19,6 % (7)	22,1 % (10)	11,8 % (5)
<b>Høyre</b>	18,0 % (7)	22,3 % (10)	30,4 % (14)
<b>Kristelig Folkeparti (KrF)</b>	3,6 % (1)	3,4 % (2)	2,5 % (1)
<b>Senterpartiet (Sp)</b>	2,1 % (1)	2,6 % (1)	1,6 % (1)
<b>Sosialistisk Venstreparti (SV)</b>	13,0 % (5)	5,3 % (3)	3,5 % (2)
<b>Venstre</b>	2,7 % (1)	3,9 % (2)	3,6 % (2)
<b>Pensjonistpartiet</b>	3,6 % (1)	1,7 % (1)	1,6 % (1)
<b>Folkets Røst By- og Bygdeliste</b>	-	-	3,7 % (2)
<b>Totalt</b>	<b>(37)</b>	<b>(47)</b>	<b>(47)</b>

Kilde: SSB 2014 - Statistikkbanken

Arbeiderpartiet har i de tre kommunestyreperiodene som omfattes i denne studien styrt kommunen i ulike samarbeidskonstellasjoner. Fra 2003 til 2007 hadde partiet flertall alene sammen med SV. Arbeiderpartiet klarte å beholde ordførerposisjonen, selv om det rene «sosialistiske» flertallet forsvant i 2007, ved å inngå et bredt sentrum-venstresamarbeid, som i tillegg til SV inkluderte Senterpartiet, KrF, Venstre og Pensjonistpartiet. I 2011 fikk disse partiene på nytt flertall. Høyre og Fremskrittspartiet har gjennom hele perioden vært en del av opposisjonen. Disse partiene var ved valgene i 2003 og 2007 omtrent jevnstore med rundt 20 prosent av stemmene hver, men i 2011-valget endret styrkeforholdet mellom partiene seg, og Høyre ble nesten tre ganger så stort som Frp. Fremskrittspartiets oppslutning i Skedsmo var omtrent som på landsbasis i 2011, men har ligget tre-fire prosentpoeng høyere i valgene i 2003 og 2007. Til tross for relativt høy oppslutning har partiet imidlertid vært utenfor enhver maktposisjon i kommunen

**Figur 5.2** – Samarbeidspartier i Skedsmo kommunestyre 2003-2007, 2007-2011 og 2011-2015



Kilde: Informantene

Samarbeidet mellom flertallspartiene er mer omfattende enn kun å være valgteknisk, og partiene har inngått en politisk samarbeidsplattform etter valget i 2011, som regulerer politikken på en rekke områder, blant annet i bosettingspolitikken:

*Kommunen skal ha en positiv innstilling til å imøtekomme anmodninger fra Inkluderings- og mangfolddirektoratet når det gjelder bosetting av flyktninger. Den konkrete personfordelingen fra IMDi skal i størst mulig grad aksepteres, gitt rimelig varslings tid fra IMDi. Samarbeidet med IMDi skal styrkes med tanke på langsiktig forutsigbarhet og bistand til vellykket integrering (Samarbeidsavtale SV/Ap/Krf/Sp/V 2011).*

Saken om bosetting av flyktninger i Skedsmo er dermed til gjenstand for drøftinger mellom flertallspartiene i kommunen med sikte på å komme til en felles enighet. Flertallspartiene har ved de fleste anledninger også gjort nettopp det. SV og Venstre blir trukket fram av alle

informantene som to partier som har vært sterke pådrivere internt i posisjonen for et høyt mottak av flyktninger. Informanter fra posisjonspartene trekker også fram at det ved noen anledninger har vært noe uenighet og diskusjoner innad i Arbeiderpartiet sin gruppe, men at flertallet i partiet har landet på at de ønsket å imøtekomme anmodningene. Både tidligere og nåværende ordfører, samt noen andre toneangivende representanter, trekkes fram som viktige personer for at partiet har gått inn for dette, og for at diskusjonen internt har handlet om menneskeverd, anstendighet og humanisme, framfor å havne på et mer økonomisk instrumentelt spor. Senterpartiet har ved noen anledninger riktignok brutt med resten av flertallspartiene i bosettingssakene, og stemt sammen med opposisjonen.

Fremskrittspartiet blir av alle informantene trukket fram som det mest kritiske partiet til å bosette flyktninger i kommunen. Dette støttes også av protokollene fra kommunestyremøtene og de avisutklippene som jeg har hatt tilgang til. Fremskrittspartiet har ved noen anledninger valg å gå imot all bosetting, mens andre ganger har partiet sammen med Høyre støttet et lavere inntak i tråd med rådmannens forslag. Informanten fra Frp sier følgende:

*Vi har vel ikke overraskende vært på linje med partiet sentralt, og sagt at vi ønsker enn mindre innvandring enn det vi har hatt. Skedsmo er en kommune som ligger såpass tett på Oslo, at vi har en ganske stor andel sekundærbosettere. Og vi har jo sett gjennom ganske mange år at vi sliter med skole, med integrering, med språk, også innenfor enkelte grupperinger sliter vi betydelig med å få de ut i jobb og utdanning. Derfor så har vi ikke overraskende, vært kritisk til å ta imot flere. (...) Primærstandpunktet vårt har i flere år vært at vi ikke skal ta imot flere, subsidiært har vi sagt at vi må ta imot færre.*

Ofte har Fremskrittspartiet også kommet med protokolltilførsler ved behandlingen i kommunestyret, og partiet har ved flere anledninger også frontet dette i den lokale mediedebatten. Fremskrittspartiets posisjon må sies å kunne kalles sterk restriktiv, da partiets primære posisjon har vært å si nei til å bosette flyktninger i kommunen. Høyre har inntatt en mellomposisjon, og har ofte lagt seg på rådmannens linje. Både Høyre og FrPs argumentasjon er basert på at de mener kommunen ikke har kapasitet til å ta imot og integrere så mange flyktninger som IMDi anmoder om, og de mener flertallet ikke følger sine vedtak opp med tilstrekkelige ressurser. Ingen av informantene fra de andre partiene mener imidlertid at Fremskrittspartiet holdning og posisjon påvirker hvilket standpunkt de selv tar.

Det blir trukket fram fra informantene at saken om bosetting av flyktninger er en sak som skaper stor politisk debatt i kommunestyret hver gang den behandles. Spesielt gjelder dette fra 2008 da anmodningene økte fra IMDi, og den politiske uenigheten om saken økte i

kommunen. Det trekkes fram at lokalavisen Romerikes Blad skrev en del om bosettingssaken i Skedsmo noen år, men at det de siste årene har blitt skrevet mindre om det igjen. Imidlertid var dagens ordfører så sent som i mai 2013 ute over to sider i lokalavisen under overskriften «Kommunene må åpne dørene» (Romerikes Blad 2013: 6-7).

Oppmerksomheten var særlig stor i 2008, og daværende ordfører havnet på førstesiden i Romerikes Blad med tittetelen «I front for FLERE flyktninger» (Romerikes Blad 2008: 1). Utspillet ble fanget opp av nasjonale media, og ordføreren deltok i flere nasjonale radio- og tv-debatter. Utspillet førte også til mange oppslag og stor debatt i Romerikes Blad dette året, der spesielt Frp, men også Høyre argumenterte mot ordførerens utspill. Ordføreren fikk imidlertid sterk støtte fra samarbeidspartner Venstre og flere lederartikler i avisen, som roste ordføreren for å gå i front. På forhånd hadde hun regnet med en del negative tilbakemeldinger for gå så sterkt ut, men hun forteller at det var snarere det motsatte som ble tilfelle:

*Jeg fikk kanskje fire-fem hat-mail, men det var også den ene gangen jeg fikk skikkelig mange positive tilbakemeldinger. Og det var mennesker, som sa: «Jeg har aldri hadde kontakta ordføreren før, men nå må jeg gjøre det, for nå er jeg stolt av deg.» Det viser at hvis du tør å stå i den type debatter, så er den positive responsene mye større enn negative.*

Bortsett fra ordføreren nevner ingen av informantene at de har blitt kontaktet av enkeltpersoner om denne saken. De opplever generelt at det ikke er noe engasjement i lokalbefolkningen verken den ene eller andre veien for hvor mange flyktninger kommunen skal bosette. Det blir trukket fram at kommunen at bosetting av flyktninger i Norges fjerde største innvandrerkommune nok ikke er like kontroversielt eller oppsiktsvekkende som det kunne vært i en distriktskommune. Ingen av informantene oppfatter at dette spiller inn på vurderingen av hvor mange som skal bosettes i kommunen

Skedsmo kommunestyre har i perioden hatt relativ høy andel representanter med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. I 2003 ble to representanter med ikke-vestlig bakgrunn innvalgt, noe som utgjorde fem prosent av kommunestyret (Aalandslid og Tronstad 2005: 15). I 2007 økte antallet til fem, slik at 11 % kommunestyret i perioden hadde slik bakgrunn (Aalandslid 2008: 28). Ved valget fire år senere i 2011 ble fire ikke-vestlige representanter innvalgt, tilsvarende 9 % av kommunestyret (Aalandslid og Lysø 2013: 29). Ingen av informantene mener de ikke-vestlige representantene har vært noe mer engasjert i bosettingssaken enn i andre typer saker, verken internt i partibehandlingen eller i kommunestyret. Deres standpunkt har ikke skilt seg

noe spesielt ut fra andre representanternes standpunkter, og ingen mener dette har hatt noe innvirkning på kommunens bosettingsvilje

### **5.2.7 Strukturelle trekk ved kommunen**

Skedsmo er den tredje største kommunen i Akershus, og den største på Romerike med sine 51 118 innbyggere. Kommunen har 97,8 % av innbyggerne boende i tettbebygde strøk, fordelt over stedene Lillestrøm, Strømmen, Skjetten, Skedsmokorset og Leirsund. Kommunen er den i Norge med fjerde størst innvandrerandel. 15,4 prosent av befolkningen er ikke-vestlige innvandrere (SSB 2014: Statistikkbanken).

#### **Kommuneøkonomi**

Informantene beskriver kommunens økonomiske situasjon som stram og presset, men god. Både informanter fra posisjon og opposisjon mener kommunen har vært flink til å drive rasjonelt og effektivt, noe som gjør at tjenestetilbudet derfor nå er helt presset. For rådmannen og opposisjonen har den nå pressa ressursituasjonen vært en av de viktigste grunnene til at man har ønsket å bosette færre flyktninger enn det vedtakene har endt opp med. For posisjonspartene har ikke kommuneøkonomien vært en like viktig faktor, ettersom man mener tilskuddene fra staten uansett dekker mye av utgiftene med bosetting og at det er andre hensyn som derfor er viktigere.

Oversikt over kommunens finansielle situasjon fra Statistisk Sentralbyrå bekrefter en relativt god økonomi. Regjeringen anser netto driftsresultat som hovedindikator for den økonomiske balansen i kommunene, og den bør over tid ligge på tre prosent (Stortingsproposisjon nr. 110 (2011-2012): 43). Skedsmo kommune har et gjennomsnitt netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter på 3,79 prosent i løpet av perioden 2004-2013, og det er aldri negativt. Kommunens frie inntekter pr innbygger ligger gjennomsnittlig i perioden på 30 871, og netto lånegjeld i kroner pr innbygger på 27 897 gjennomsnittlig i perioden, som er omtrent som snittet har ligget på landsbasis. Kommunens lånegjeld var i 2004 nesten 8000 kroner pr innbygger høyere enn i resten av landet, men har økt lang mindre enn landsveksten, og var derfor i 2013 cirka 3 000 kroner under (SSB 2014: Statistikkbanken).

## Bolig

Boligsituasjonen i kommunen blir av alle informantene trukket fram som en av de største utfordringene for kommunen med tanke på bosettingsarbeidet. Dagens ordfører (Ap) beskriver boligsituasjonen slik:

*Den er utfordrende. Fordi vi er ett pressområde. Det er en utfordring å finne nok boliger, og utfordrende å finne billige nok boliger. (...) Fordi vi bor i et pressområde, så koster det mer å leie/kjøpe boliger til flyktninger enn det gjør andre steder.*

Som tidligere omtalt så eier ikke kommunen nok boliger selv gjennom eiendomsavdelingen, slik at de fleste flyktningene bor i leide leiligheter, hvor flyktningetjenesten egen boligkonsulent har vært involvert. Kommunalt disponerte boliger pr 1000 innbygger, har i perioden ligget stabilt mellom 14 og 15 (SSB 2014: Statistikkbanken). Det har også vært en gjentakende debatt i kommunestyret i hvilken grad man skal spre flyktningene utover i kommunen. Innvandrerandelen er langt større sør i kommunen, på Strømmen og Skjetten, enn den er i Lillestrøm sentrum og lenger nord i kommunen på Leirsund og Skedsmokorset. På skolene på Strømmen og Skjetten nærmer innvandrerandelen blant elevene seg nå 50 % flere steder, og det gjør det mer ressurskrevende for skolene og andre deler av det kommunale tjenestetilbudet i disse områdene. Flertallet i kommunestyret har derfor fattet vedtak om at man skal spre bosetting av flyktninger over større deler av kommunen. Dette skaper imidlertid nye utfordringer, både fordi prisnivået og boligsammensetningen er forskjellig i ulike deler av kommunen, og det dermed kan bli både dyrere og vanskeligere å finne egnete boliger.

## Arbeidsmarkedet

Ingen av informantene mener situasjonen på arbeidsmarkedet i seg selv spiller noe særlig inn på vurdering av bosettingsanmodningen i Skedsmo. Arbeidsledigheten i kommunen er relativt lav og lå på 2,6 prosent i siste kvartal for 2013 (SSB 2014: Statistikkbanken). Det blir trukket fram at kommunen er en del av et større arbeidsmarked i Oslo-regionen. Varaordfører fra Venstre sier følgende

*Det påvirker ikke i det hele tatt. I en mindre kommune som ikke er en del av en større region, så vil det nok være en problemstilling. Men står du på Lillestrøm stasjon, så har du ti minutter til Oslo S, og kort vei opp til Gardermoen. Mange arbeidsplasser i dette området her. (...) Derfor blir det ikke problematisert i debatten.*



## **Suksess med integreringsarbeidet**

At det er utfordringer med å få folk ut i arbeid og at mange av flyktninger blir sosialhjelpsmottakere nevnes av som flere som viktige faktorer i vurderingen. Rådmannen trekker fram at store deler av sosialhjelpsbudsjettet går dit, og det selvsagt er en viktig del av ressursvurderingen. Også ordfører trekker dette fram som viktig, men varaordfører og tidligere ordfører mener dette ikke er så viktig, og resultatene fra bosettingsarbeidet er gode, og at de fleste kommer ut i jobb. Arbeidsledighetstallene er for ikke-vestlige innvandrere (det som kalles innvandrere gruppe 2: Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA og Oseania utenom Australia og New Zealand) omtrent som på landsbasis i perioden 2008-2013. Mens 8,4 prosent har vært arbeidsledige på landsbasis gjennomsnittlig i gruppen i perioden, har 8,2 prosent vært det i Skedsmo (SSB 2014: Statistikkbanken).

Lederen av flyktingetjenesten trekker fram at de tidligere lå dårlig an i forhold til de statlige målsettingene om at 55 % av deltakerne på introduksjonsprogram skal rett over i arbeid og utdanning etter endt program, og 70 % skal det innen ett år. Dette er nå imidlertid bedret. Mens kommunen fra 2010 til 2012 lå på en resultatoppnåelse direkte etter avsluttet introduksjonsprogrammet mellom 33 og 40 prosent, økte denne til hele 64 prosent i 2013 (IMDi 2014b). Spesielt ligger man betydelig over landsgjennomsnittet for kvinner, som generelt har langt lavere måloppnåelse enn menn på landsbasis. Informanten gir æren for dette til omorganiseringen man nylig har foretatt, med oppdeling i team og spesialisering. Flyktingetjenesten har også fått økte ressurser, som gjør at de har kunnet rekruttere en del nye medarbeidere, og fulgt opp hver enkelt flyktning i større grad.

## **Innvandrerandel og sekundærinnvandring**

Skedsmo er den kommunen i Norge med fjerde størst innvandrerandel, kun slått av Oslo, Drammen og nabokommunen Lørenskog. Hele 15,4 prosent av befolkningen regnes som ikke-vestlige innvandrere (SSB 2014: Statistikkbanken). De fleste av disse har kommet og bosatt seg i kommunen på egenhånd. Kommunen opplever i tillegg en del sekundærbosetting, gjennom at flyktninger flytter til kommunen i løpet av den femårige tilskuddsperioden, og en del familiegjeningforening med de som blir bosatt. Kommunen bosetter derfor i praksis langt flere enn det antallet som kommunestyret vedtar etter anmodninger fra IMDi. Dette blir trukket fram av flere som et viktig moment i vurderingen, ettersom dette også er personer som ofte krever oppfølging og som legger press på det kommunale tjenesteapparat. Imidlertid er

det igjen representanter for opposisjonen og rådmannen som vektlegger dette sterkest, og det spiller ikke en avgjørende rolle for vurderingen til det politiske flertallet.

### **5.2.8 Holdning til viktige lokale aktører**

Både Arbeiderpartiets nåværende og tidligere ordfører blir av flere informanter trukket fram som viktige aktører for kommunens bosettingsvilje. De har vært ivrige talspersoner for å imøtekomme anmodningene eksternt i media og i kommunestyret, men også internt i Arbeiderpartiets gruppe. Det at tidligere ordfører har vært såpass profilert i saken, både i lokale og nasjonale media, spiller selvsagt også inn. Også dagens varaordfører fra Venstre og representanter fra SV trekkes fram som viktige pådrivere for et høyt bosettingstall intern i den regjerende flertallskoallisjonen. Med den politiske sammensetningen kommunestyret i Skedsmo har hatt, er det imidlertid gitt disse to partiene og KrFs positive innstilling, i realiteten vært hvilket standpunkt Arbeiderpartiet har landet på, som har avgjort hvor mange kommunen har vedtatt å bosette hvert år. At de ledende personene i Arbeiderpartiets gruppe, og da spesielt partiets ordførere, har hatt et såpass sterkt personlig engasjement for saken, har derfor utvilsomt vært viktig.

## **5.3 Lørenskog**

### **5.3.1 Bosettingsvilje i Lørenskog**

Lørenskog kommune har også lang erfaring med bosetting av flyktninger, og har gjennom hele tiårsperioden vedtatt å bosette, selv om vedtakene alltid har ligget under anmodningene. I første del av perioden, fram til og med 2008, lå imidlertid vedtakene rett under anmodningene, men da IMDi sine anmodninger økte betraktelig fra 2009, ble differansen større. Totalt i perioden har Lørenskog blitt anmodet om å bosette 430, og har fattet vedtak om å bosette 255. Det gir en vedtaksprosent på 59 % av anmodningene, og i siste halvdel fra 2009 til 2014 ligger kun på 48 %. Jeg har også undersøkt antall faktiske bosatt i Lørenskog. Faktisk har Lørenskog bosatt noe flere enn vedtakene tilsa totalt sett i perioden, totalt 66 % av anmodningene. Selv om dette er noe høyere enn vedtaksprosenten, er andelen faktisk bosatte fortsatt betydelig lavere enn det IMDi anmodet om i utgangspunktet.

**Tabell 5.3 - Anmodninger, vedtak og faktiske bosatte i Lørenskog kommune**

År	Anmodning	Vedtak	Faktisk bosatt
<b>2004</b>	25	22	17
<b>2005</b>	25	22	25
<b>2006</b>	25	22	31
<b>2007</b>	25	22	29
<b>2008</b>	25	22	25
<b>2009</b>	55	30	36
<b>2010</b>	65	22	20
<b>2011</b>	35	24	29
<b>2012</b>	55	20	23
<b>2013</b>	50	22	20
<b>2014</b>	45	27	
<b>Totalt</b>	430	255	254
<b>Bosettingsprosent av anmodningene</b>		<b>59 %</b>	<b>66 % (2004-2013)</b>
<b>Bosettingsprosent av anmodningene 2009-2014</b>		<b>48 %</b>	
<b>Bosettingsprosent av vedtakene</b>			<b>111 % (2004-2013)</b>

Kilde: IMDi

Lørenskog kommune er organisert etter formannskapsmodellen, og det er derfor rådmannen som innstiller før saken behandles politisk. Saken behandles i oppvekst- og utdanningsutvalget, så formannskapet, før endelig vedtak i kommunestyret. Tidligere ble den behandlet i helse- og sosialutvalget.

Til tross for tilgang til kommunestyrepapirer gjennom hele perioden har jeg funnet få behandlinger av saken politisk i Lørenskog før 2009. Den er nevnt i forbindelse med budsjettbehandlingen et par ganger. Kryvi (2008: 53) trekker fram at kommunen politisk har vedtatt å bosette 22 personer pr år, inkludert 2 familieegjenforeninger, og at tallet settes for fire år av gangen. Likevel har IMDi kommet med anmodninger hvert år, men kommunen har ofte valgt ikke å svare på disse (Kryvi 2008: 53-54). Det kan forklare at jeg ikke finner saken

eksplisitt behandlet i kommunestyret, og at mange av informantene som har vært politisk aktive hele perioden, ikke kan huske at saken har blitt behandlet tidligere på samme måte som nå.

### **Vedtak i Lørenskog kommunestyre**

Fram til og med 2008 lå anmodning og vedtak stabilt, på henholdsvis 25 og 22. På grunn av det økte bosettingsbehovet nasjonalt i 2009 økte IMDi anmodningene også til Lørenskog, og kommunen ble anmodet om å bosette 55 flyktninger, inkludert 5 enslige mindreårige.

Rådmannen foreslo delvis å bosette 30, inkludert 8 enslige mindreårige. Alle partier sluttet seg til rådmannens forslag ved behandling i kommunestyret, bortsett fra SV som ville øke antallet til 40 (Lørenskog kommune 2009a).

Ved budsjettbehandlingen for 2010 valgte kommunestyret i tråd med rådmannens forslag igjen å nedjustere antallet til 22, til tross for at anmodningen fra IMDi økte til 65. Året etter ble Lørenskog anmodet om å bosette 115 over treårsperioden 2011-2013, herav 35 inkludert 5 enslige mindreårige i 2011. Flertallet i kommunestyret valgte imidlertid i tråd med rådmannens innstilling kun å fatte vedtak for ett år av gangen, og redusere antallet til 24, inkludert 4 enslige mindreårige. Bare SV ønsket en treårig avtale, og de ville også øke antallet i 2012 til 30 og 2013 til 40. Frp ønsket ikke å bosette noen, og stemte imot rådmannens innstilling (Lørenskog kommune 2010).

For 2012 økte anmodningen fra IMDi til 55 flyktninger, men kommunestyret videreførte linjen, og vedtok å bosette 22. Sammen med anmodningen om å bosette 50 i 2013, mottok kommunen også en tilleggsanmodning på 10 ekstra flyktninger for 2012.

Tilleggsanmodningen ble nedstemt av kommunestyret mot kun SVs to stemmer.

Kommunestyret vedtok også å bosette 22 flyktninger for 2013, mens SV ønsket å øke til 40. (Lørenskog kommune 2012).

I 2013 mottok Lørenskog på nytt en tilleggsanmodning om å bosette flere inneværende år, sammen med bosettingsanmodningen for perioden 2014-2016. Kommunen ble anmodet om å bosette 45, hvorav fem enslige mindreårige, i 2014 og 80 totalt i 2015 og 2016. Rådmannen innstilte på nytt å avvise tilleggsanmodningen, samt nedjustere bosettingsantallet for 2014 til 27, inkludert fem enslige mindreårige. SV foreslo å øke antallet til 40, men fikk kun støtte fra Venstre (Lørenskog kommune 2013a).

Mens vedtakene lå tett opp til anmodningene fram til 2008, så har avstanden økt betraktelig i siste halvdel av perioden. Kommunens bosettingsvilje vil jeg derfor karakterisere som moderat. Lørenskog er imidlertid en erfaren bosettingskommune, og blir trukket fram av informanten i IMDi som en profesjonell kommune, som man oppfatter bosetter på en god måte.

### **5.3.2 Statlige politiske målsettinger**

I Lørenskog er de statlige målsettingene om bosetting ikke kjent i detalj blant de politiske informantene, men de er også her godt kjent med utfordringen med at mange flyktninger blir sittende lenge på mottak før de blir bosatt i en kommune, og at køene øker. Ordfører fra Arbeiderpartiet trekker fram at man gjerne skulle ønsket å bosette i tråd med anmodningen:

*Klart at vi ser på brevene som vi får fra IMDi, og vi vurderer selvsagt det. Så blir det jo å finne ut hva vi klarer å make, men vi vurderer henvendelsene veldig seriøst. Så sitter jeg som ordfører med dårlig samvittighet med dårlig samvittighet for at vi ikke klarer å oppfylle det her. Jeg vil jo gjerne at vi skal klare det, men ser jo at vi ikke har kapasitet.*

Rådmannen trekker også fram at kommunen ønsker å strekke seg så langt som mulig etter anmodningene, men at han ikke oppfatter at antallet som bosettes er lavt i forhold til hvilke forutsetninger kommunen har. Leder av flyktningetjenesten karakteriserer også anmodningene som «helt urealistiske» i forhold til de utfordringene tjenesten har på lokalt nivå. Det samme nevnes av de øvrige informantene, bortsett fra informanten fra SV som mener at Lørenskog som en ressurssterk kommune med en god flyktninge- og integreringstjeneste bør ta et større ansvar for å oppfylle det nasjonale bosettingsbehovet.

### **5.3.3 Statlige tilgjengelige ressurser**

Bortsett fra informanten fra SV, er alle informantene helt klare på at det statlige integreringstilskuddet ikke dekker kommunens utgifter til bosettingsarbeidet. Hovedgrunnen til dette er at tilskuddet kun varer i fem år, og at mange er avhengig av økonomisk sosiale utgifter og oppfølging fra kommunen utover dette. Lederen av flyktningetjenesten trekker fram at selv om kommunen har en god organisering og mange gode prosjekter og tiltak, så er gruppa man bosetter såpass tunge, at man trenger mye lengre tid enn introduksjonsprogrammets varighet for å få de ut i arbeid. Bedrete tilskuddsordninger trekkes fram av flere som noe som kunne bidratt til at kommunen kunne bosatt flere.

Når det gjelder tilgang til statlige administrative ressurser er det informanten i flyktningetjenesten som er den eneste av informantene som har noen oversikt over dette. Hun mener den er grei, og at man ikke har noe behov for mer faglig veiledning. Kommunen blir av informantene i IMDi Øst også trukket fram som en erfaren bosettingskommune, som klarer seg mye selv, og ikke trengs å følges opp i alt.

### **5.3.4 Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene**

#### **Kommunikasjon mellom Lørenskog kommune og staten**

IMDi Øst har møter med kommunen på ledelsesnivå minst en gang i året, der begge parter framfører sine syn. Ellers deltar lederen av flyktningetjenesten og andre ansatte i avdelingen jevnlig på ulike konferanser. Dette er både konferanser IMDi arrangerer, men også i regi av KS og Faglig Forum for Kommunalt Flyktningarbeid (FFKF). FFKF er et faglig forum for de som driver flyktningarbeid i kommunene, og informanten mener seminarer eller erfaringsutvekslinger i regi av FFKF er svært nyttig og veldig praktiske. IMDi sine konferanser oppfattes ikke nødvendigvis alltid som like nyttige for informantene, da det er en del resirkulering og ikke så mye å hente om man har jobbet lenge i feltet. Overordna inspirasjonskonferanser som Maihaugenkonferansen prioriteres derfor ikke alltid. Informanten deltok også nylig på en konferanse i regi av KS, Husbanken og IMDi, der formålet var å få kommunene å se bosettingsbehovet.

*Akkurat såne konferanser synes jeg det er interessant å delta på. Men likevel så bedrer det ikke vår i situasjon i stor grad. Det gjør det ikke.*

Informanten trekker fram at når man jobber med dette feltet skjønner man godt det nasjonale behovet, men at det er boligmangel og ressursituasjonen som er de grunnleggende problemene. Hun nevner også at IMDi for noen år siden tok mer styring over bosettingen, med formål å sørge for at det var de som hadde sittet lengst på mottak ble bosatt først. Dette bekreftes fra informantene i IMDi. Kommunen fikk dermed en liste fra IMDi Øst med alle familier og kommuner de ønsket bosatt i kommunen. Informanten opplyser imidlertid at dette ikke har vært tilfelle i år, og hun tror ikke det skjedde i 2013 heller. Hun hilser den nye praksisendringen fra IMDi velkommen:

*Den kontrollen fra IMDi ser nå ut til å være borte. Flyktningene sier når de kommer på døra og henvender seg, at de har fått beskjed av IMDi om bare å kontakte kommunen. Det*

*ser ut til å være ny praksis, men den er ikke uttalt fra IMDi. I alle fall har ikke jeg sett det noe sted, og jeg har heller ikke fått noe beskjed om at det er endring av praksis. Men det ser ut som det er det.*

## **Kommunikasjon mellom folkevalgte og administrativt ansatte**

Kommunikasjonen om denne saken omtales som veldig bra, både internt i administrasjonen og mellom politikerne og administrasjonen. Flyktningetjenesten opplever god politisk støtte til arbeidet de gjør, og det hender også politikerne tar kontakt for å få ekstra informasjon. Flyktningetjenesten møter i hovedutvalg, og har også hatt opplæring for politikerne på feltet. Politikerne omtaler at de har stor tiltro til administrasjonen og flyktningetjenesten, noe som også viser seg i den politiske behandlingen av anmodningen fra IMDi, der rådmannens innstilling ved enhver anledning har fått overveldende flertall. Det blir trukket fram fra flere av de politiske informantene at det er administrasjonen som vet «hvor skoen trykker», og at man har tillit til deres faglige vurderinger i saksframlegget. Det blir imidlertid understreket at dette ikke er et generelt trekk ved den politiske behandlingen i Lørenskog. Rådmannen legger vekt på at kommunen generelt ikke er «administrasjonsstyrt».

### **5.3.5 Trekk ved iverksettingsenhetene**

Lørenskog kommune er en erfaren bosettingskommune, og har i hele perioden jeg undersøker vedtatt å bosette mellom 20 og 30 flyktninger hvert år. Antallet som skal bosettes hvert år har derfor vært rimelig stabilt for kommunen. Det er flyktning- og innvandrertjenesten i kommunen som har ansvaret for førstegangsbosetting av flyktninger i kommunen, og for den helhetlige oppfølgingen i etterkant. Tidligere var avdelingen en del av sosialtjenesten, men ble skilt ut som en egen enhet på slutten av 90-tallet. Avdelingen har i dag tolv ansatte totalt. Av de tolv er to veiledere som jobber med den praktiske bosettingen, tre programkoordinatorer som jobber med introduksjonsprogrammet, en prosjektleder, en merkantil medarbeider og fire prosjektmedarbeidere som jobber med ulike prosjekter. Avdelingen driver flere store prosjekter, blant annet et jobbsjanseprosjekt «Kvinner i Lørenskog», og introduksjonsprosjektet «La oss jobbe-prosjektet». Avdelingen har fått økte ressurser over tid. I 2008 hadde avdelingen bare syv ansatte (Kryvi 2008: 87). De nye stillingene har imidlertid i hovedsak vært prosjektstillinger, og ikke faste.

Flyktning- og innvandrer tjenesten sorterer under virksomhet for oppvekst- og utdanning, og det er lederen av flyktningetjenesten som skriver saksframlegget. Ved saksbehandlingen tar lederen av flyktningetjenesten opp anmodningen fra IMDi på ledermøte i virksomhet for oppvekst- og utdanning, for å få innspill fra ulike involverte tjenester. På ledermøtet møter kommunalsjefen, barnehagesjefen, sjefen for pedagogisk-psykologisk kontor (PPK) og barnevernssjefen. I tillegg trekker hun inn helsetjenesten i prosessen, og saken sendes deretter videre til kommunaldirektøren, og deretter rådmannen. Rådmannen er ikke inne i saken før han får den på sitt bord, dersom den ikke avviker med gjeldende praksis eller forutsetninger som ligger i økonomiplanen. Dette har i følge lederen av flyktningetjenesten ikke forekommet i hennes tid som leder, og det har heller ikke forekommet at rådmannen har endret hennes innstilling. Rådmannen trekker fram at han hører mest på fagpersonene, lederen av flyktningetjenesten og kommunaldirektøren, før han kommer med sin innstilling, og at deres saksframlegg har mye å si.

Lederen i flyktningetjenesten opplever at det er bred politisk støtte til arbeidet de gjør, og at antallet som kommunen bosetter er godt forankra tverrpolitisk. Informanten opplever at kapasiteten er sprengt, og at spesielt boligsituasjonen gjør det umulig for kommunen å bosette i tråd med anmodningene. Flyktninge- og innvandrer tjenesten har tilgang til veldig få kommunale boliger gjennom kommunens boligkontor, og avdelingen må derfor for det meste basere seg på det private utleiemarkedet, noe som beskrives som tids- og ressurskrevende. Det er ingen i avdelingen som har en profesjonell bakgrunn fra boligmarkedet, og det går cirka en 50 prosents stilling til bare å jobbe med bolig. Informanten skulle ønske at man som i Skedsmo hadde satt det mer i system, og hatt en egen boligmarkedskonsulent. Dette er noe som ifølge informanten imidlertid blir jobbet med for tiden fra boligkontoret. De søker på midler fra fylkesmannen til en prosjektstilling, for å kunne ansette noen med profesjonell bakgrunn til å ta seg av denne delen. Kommunen har også et eget opplæringscenter på Rasta. Dette er ikke bare for flyktninger, men også for andre som etablerer seg i Lørenskog.

Kommunen drev tidligere et eget heldagsprogram, som var en type pre-kvalifisering, til introduksjonsprogrammet, for å sørge for at de som startet på introduksjonsprogrammet var på et visst nivå før de startet (Kryvi 2008. 88-89). IMDi var svært skeptisk til dette programmet, og det ble avviklet rundt 2008-2009. Dette var noe den tidligere lederen av flyktningetjenesten var en sterk tilhenger av, og dagens leder understreker at dette var noe som kommunen drev før hennes ledertid.



Den tidligere lederen av flyktningetjenesten ble av Kryvi (2008: 103) trukket fram som en viktig person for kommunens handlingsvilje. Lederen ble sett på som en svært kunnskapsrik, erfaren og karismatisk leder, som nøt stor tillit både blant politikere og administrasjon i Lørenskog. Den tidligere lederens synspunkter på hvor mange kommunen hvert år skulle bosettes ble derfor trukket fram som en av de viktigste grunnene for kommunestyrets vedtak. Dette er dermed en viktig forklaringsvariabel for kommunens bosettingsvilje til og med 2008.

### 5.3.6 Lokalpolitisk situasjon

Partipolitikk trekkes fram av informantene som lite viktig for bosettingsvilje. Rådmannen har ved alle behandlinger innstilt på et lavere antall enn det IMDi har anmodet om, og rådmannens innstilling har hver gang blitt kommunestyrets endelige vedtak.

Arbeiderpartiet har hatt ordføreren i Lørenskog i hele perioden jeg undersøker, og partiet har hatt sterke valgresultater. Valgoppslutningen har variert mellom 33,9 prosent i 2003, og 44 prosent i 2011. Arbeiderpartiet står med det langt sterkere enn på landsbasis og i Akershus generelt.

**Tabell 5.4** - Valgresultater i Lørenskog kommune 2003, 2007 og 2011. Prosent (mandater)

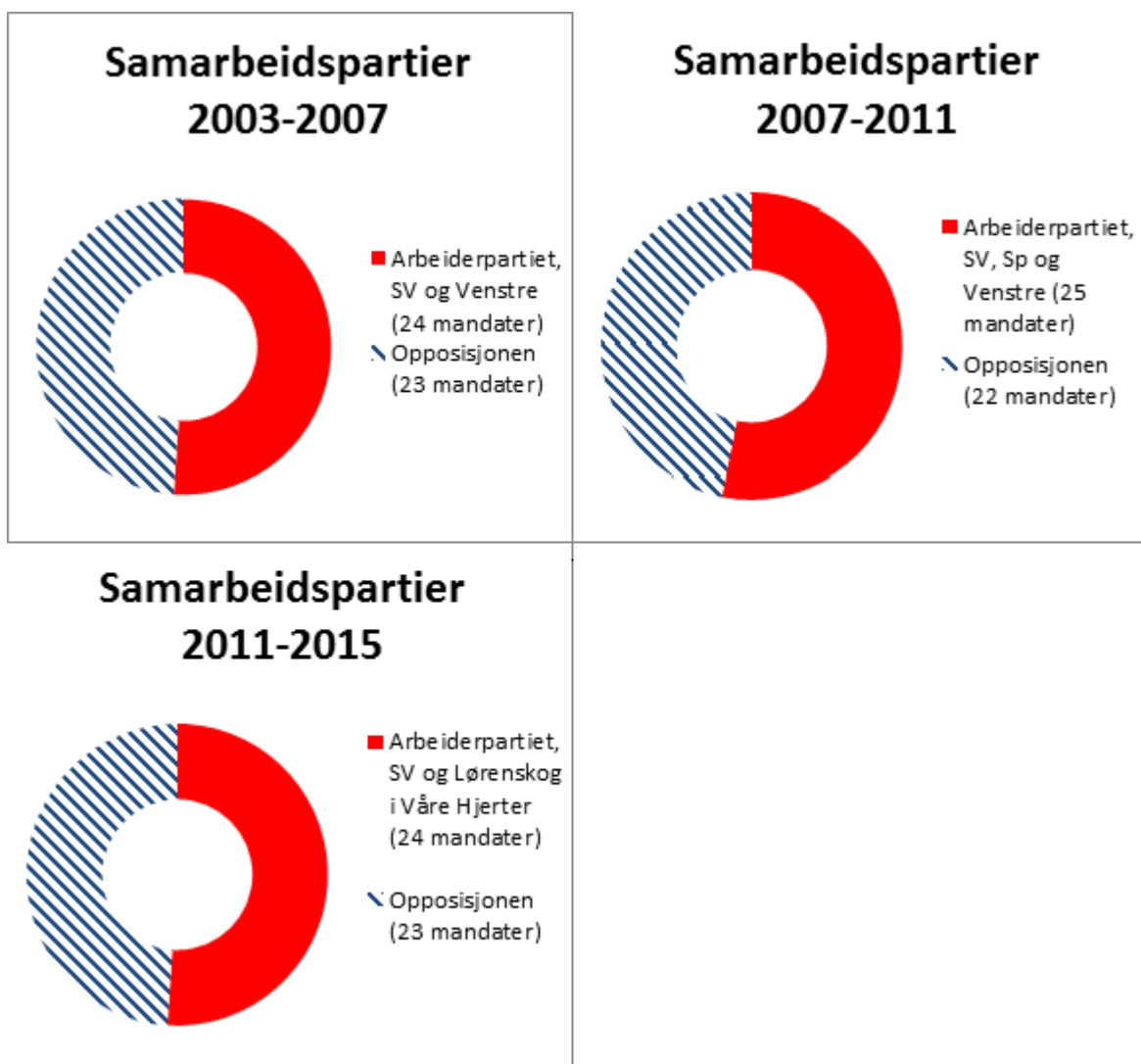
Parti	2003-2007	2007-2011	2011
<b>Arbeiderpartiet (Ap)</b>	33,9 % (17)	40,9 % (20)	44,0 % (21)
<b>Fremskrittspartiet (Frp)</b>	20,9 % (10)	20,3 % (10)	11,4 % (5)
<b>Høyre</b>	23,4 % (11)	17,8 % (8)	29,4 % (14)
<b>Kristelig Folkeparti (KrF)</b>	3,5 % (2)	3,7 % (2)	3,1 % (2)
<b>Senterpartiet (Sp)</b>	1,4 % (0)	1,8 % (1)	0,9 % (0)
<b>Sosialistisk Venstreparti (SV)</b>	13,2 % (6)	5,1 % (2)	3,1 % (2)
<b>Venstre</b>	2,4 % (1)	4,1 % (2)	4,5 % (2)
<b>Lørenskog i Våre Hjerter</b>	- (0)	5,0 % (2)	2,3 % (1)
<b>Totalt</b>	(47)	(47)	(47)

Kilde: SSB 2014 - Statistikkbanken

Arbeiderpartiets sterke oppslutning har likevel ikke vært nok for at partiet har fått flertall ved noen valg alene sammen med SV, som partiet har samarbeidet med hele perioden. I 2003 manglet de to partiene kun et mandat for flertall, men med støtte fra Venstres ene representant tok partiene over styringen fra Høyre. Arbeiderpartiet fikk ordføreren og SV varaordføreren.

Ved neste valg fikk disse partiene på nytt flertall, og ettersom Senterpartiet også kom inn i kommunestyret dette valget, ble de også med i flertallskoalisjonen. Arbeiderpartiet fikk nå både ordfører- og varaordførervervet. Dette fikk partiet også i 2011, da Arbeiderpartiet og SV manglet kun ett mandat på rent flertall, og de dannet et samarbeid med bygdelisten, Lørenskog i Våre Hjerter. Høyre og Fremskrittspartiet har i hele perioden vært i opposisjon. Frp ble det største opposisjonspartiet i 2007-valget, og lå noe over landsresultatet i både 2003 og 2007. I 2011 falt oppslutningen imidlertid drastisk, både reelt og relativt, og partiet fikk kun 11,8 % av stemmene, noe som er omtrent som valgresultatet på landsbasis.

**Figur 5.3** – Samarbeidspartier i Lørenskog kommunestyre 2003-2007, 2007-2011 og 2011-2015



Kilde: Informantene

Det har vært bred tverrpolitisk enighet i Lørenskog kommunestyret om å bosette færre enn det IMDi har anmodet om. SV har ved en del anledninger fremmet forslag om å øke antall flyktninger som skal bosettes utover det rådmannen har innstilt på, men også deres forslag har ligget under anmodningsnivået fra IMDi. SVs forslag har fått bare partiets egne stemmer, og ved noen behandlinger også Venstre sine stemmer.

Gruppelederne for flertallspartiene møtes jevnlig, blant annet før hvert formannskapsmøte. Her undersøker man om det er mulig å bli enige om sakene som skal behandles, og som oftest blir partiene det. Informanten fra SV forklarer at han ved behandling av anmodningene alltid prøver å få med seg de andre samarbeidspartiene på et høyere antall enn rådmannens innstilling, men at han ikke har lyktes med det til nå. I hovedsak står det på Arbeiderpartiet som det klart største posisjonspartiet, og deres hovedargument imot er boligsituasjonen. Dersom partiene ikke blir enige, står partiene fritt til å stemme slik de selv ønsker. SV har derfor fremmet sine egne forslag. Ordfører forklarer at det ikke er noen intern uenighet i Arbeiderpartiet om saken:

*Vi skulle gjerne tatt imot flere. Det er det vi sitter med dårlig samvittighet for, men vi må gjøre det på en ordentlig måte. Vi kan ikke gjøre det på en slik måte som knekker systemet vårt. Så vi må ha mer ressurser basert på bolig osv. Vi må ha mulighet til å kjøpe opp boliger, og spre det. Vi vil ikke ha «Oslo Vest- og Oslo Øst-skille» her i Lørenskog.*

Alle informantene trekker fram at det generelt er lite politisk debatt om bosettingssaken når den behandles, og at det er små politiske skiller. Det er få som tar ordet til saken i kommunestyret. Fremskrittspartiet markerer seg heller ikke med mer restriktive forslag, tar sjelden ordet og stemmer som oftest for rådmannens innstilling. Det er kun ved behandlingen av anmodningen for 2011 at partiet ikke har stemt for det som har blitt kommunestyrets vedtak. Partiet fremmet da i stedet forslag at man skulle prioritere flyktninger som allerede var bosatt i kommunen, framfor å bosette nye. (Lørenskog kommune 2010) Informanten fra Frp forklarer partiets moderate linje slik:

*Vi føler at det her er mennesker som har krav på opphold. At det er mennesker som staten har krav å ta vare på, og kommunen har et ansvar overfor staten. Så da er det slik at disse flyktningene har vi veldig lite diskusjon om internt i partiet. Vi synes rådmannen står nærmest til å vurdere det.*

Dette er det samme inntrykket Kryvi (2008: 82) hadde for perioden fram til 2008. Saken skapte lite politisk debatt, og det var bred konsensus blant samtlige partier om å følge

administrasjonens linje. Kryvi (2008: 83) trekker også fram at bosetting av flyktninger sjelden er omtalt i lokalavisen Romerikes Blad, og at saken skaper lite lokal samfunnsdebatt. Det samme er mitt inntrykk. Ingen av informantene har blitt kontaktet av enkeltpersoner om saken før den skal behandles, og ingen mener den skaper stor lokal debatt verken blant befolkningen eller i lokalmedia. Saken er ved noen anledninger omtalt i Romerikes Blad, men skaper ingen større mediedebatt enn at kommunestyrets behandling blir omtalt i en artikkel eller notis.

Ettersom ingen av informantene oppfatter at det er mye mediadebatt eller sterke meninger om bosettingssaken blant befolkningen, mener de heller ikke dette er noe som påvirker deres beslutning eller kommunens bosettingsvilje. Informanten fra Frp omtaler det slik:

*Jeg synes det er viktig med innspill fra befolkningen, og tar til signaler som kommer rundt om. Men jeg føler ikke at det har kommet konkrete signaler i denne saken. Om det hadde kommet, måtte jeg tatt de til meg og vurdert de, men det er ikke sikkert jeg ville konkludert annerledes likevel.*

Flere informanter trekker fram at Lørenskog er kommunen med tredje største innvandrерandel i landet, og at folk er vant til å leve i et flerkulturelt miljø. Antall flyktninger kommunen velger å bosette, er derfor ikke noe som folk i sitt daglige liv merker. Argumentasjonen for å ta imot færre enn IMDi anmoder om, er kun økonomisk og praktisk instrumentell, og handler om bolig- og ressursituasjonen. Rådmannen, som kun har vært i stillingen i litt over ett år, påpeker at bosetting av flyktninger og etablering av asylmottak i kommunen han kom fra i Hedmark, ble et mye større tema der enn i Lørenskog. Det var der noe mer ukjent og fremmed. Han påpeker at det hadde vært rart om det skulle vært et følelsesladd tema, når befolkningssammensetningen allerede er så heterogen som i Lørenskog.

Lørenskog kommune har i likhet med andre kommuner med høy innvandrерandel, hatt mange representanter med ikke-vestlig bakgrunn i kommunestyret. (Søvik 2012) Lørenskog kommune fikk i 2003 fire representanter med ikke-vestlig bakgrunn innvalgt, noe som tilsvarte ni prosent av kommunestyret (Aalandslid og Tronstad 2005: 15). I 2007 økte det til sju representanter, og det samme antallet ble valgt i 2011. Dette tilsvarte cirka 15 prosent av kommunestyret, og er omtrent lik som Lørenskog kommunes ikke-vestlige innvandrерandel i 2012 (Søvik 2012: 13). Ingen av informantene mener imidlertid at dette har hatt noen påvirkning på kommunens bosettingsvilje, og de oppfatter ikke at disse representantene skiller seg noe ut verken med interesse eller meninger i bosettingssaken.

### 5.3.7 Strukturelle trekk ved kommunen

Lørenskog er den fjerde største kommunen i Akershus, og nest størst på Romerike med sine 34 697 innbyggere. 99,0 % av innbyggerne bor i tettbebygde strøk, og kommunen har den tredje største ikke-vestlige innvandrerandelen i Norge med 15,8 % av innbyggerne. (SSB 2014: Statistikkbanken)

#### Kommuneøkonomi

Informantene beskriver kommunens økonomiske situasjon som krevende og tøff. Ordføreren legger vekt på at kommunen har vært ekspansive, og valgt å bygge nye skoler, barnehager og et nytt kulturhus, for å møte innbyggerveksten. Dette har imidlertid gitt kommunen høy gjeld. Netto lånegjeld pr innbygger har i perioden økt fra 29 842 i 2004 til 77 406 i 2013, noe som gir et gjennomsnitt på 53 931 i perioden, og er langt høyere enn landsgjennomsnittet (SSB 2014: Statistikkbanken). Ingen av informantene mener imidlertid dette påvirker bosettingsviljen, og rådmannen påpeker at selv om 2013 var et svært krevende år økonomisk for kommunen, har man ikke foreslått å bosette færre i 2014. Lederen av flyktningetjenesten forteller at kommunens økonomiske situasjon ikke har påvirket hennes saksframlegg eller innstillinger:

*Jeg tror ikke at kommunen i bedre økonomiske tider ville tatt inn flere. Det er ganske konjunktur-uavhengig så lenge tilskuddsrammen til staten er som den er, så lenge vi sliter som vi gjør på boligmarkedet, og så lenge vi ikke har en boligmarkedskontakt på boligkontoret.*

Netto driftsresultat ligger gjennomsnittlig i perioden på 3,59 prosent, som er over regjeringens anbefalte tre prosent over tid. Det har imidlertid de siste årene ligget en del under dette. Kommunens frie inntekter har gjennomsnittlig ligget på 30 773 pr innbygger i tiårsperioden (SSB 2014: Statistikkbanken). Både økt lånegjeld og synkende netto driftsresultat, tyder derfor på en økonomisk utvikling de senere år, i negativ retning.

#### Bolig

Boligsituasjonen blir av alle informantene og i saksframleggene klarest trukket fram som årsaken til at kommunen ikke bosetter i tråd med IMDi sine anmodninger.

*Siden 2009 har det vært særdeles krevende å bosette flyktninger på grunn av manglende tilgang på boliger. Det stramme boligmarkedet de senere årene har ikke bare*

*påvirket utleieprisene, men i enda større grad påvirket tilgangen til utleieboliger (Lørenskog kommune 2013b: 2).*

Lederen i flyktningetjenesten trekker fram at avdelingen har liten tilgang til kommunale boliger gjennom boligkontoret, og at de må basere seg på det private utleiemarkedet. Det er en ekstra utfordring for kommunen at mange av flyktningene er enslige. Kommunen har også bosatt en del enslige mindreårige, noe som er ekstra ressurskrevende. For å klare dette har kommunen derfor valgt å bosette i bofellesskap i større kommunale og private leiligheter. Lederen i flyktningetjenesten understreker at dette ikke er en optimal løsning og ofte kortvarig, på grunn av familiegjenforeninger og konflikter, men er den eneste måten kommunen klarer å bosette kvoten.

Lørenskog har de siste årene vært en del av Bolig Sosial Utviklingsprogram (BOSO), og har derfor fått en del midler fra Husbanken for å gjennomgå den boligsosiale profilen og identifisere utfordringer i boligsituasjonen for vanskeligste i kommunen, herunder flyktninger (Husbanken 2010). Kommunen er også opptatt av å spre de kommunale boligene for å unngå opphoping i enkelte bomiljøer, og har en maksgrense for at det kun kan være maksimalt ti prosent kommunale boliger i hvert borettslag. Kommunalt disponerte boliger pr tusen innbyggere har ligget mellom 13 og 14 prosent i perioden jeg undersøker (SSB 2014: Statistikkbanken).

En bedring av tilskuddsordningene til bolig fra staten, ville ifølge informantene vært viktig for at kommunen kunne bosatt flere. Informanten fra SV mener dette ville gjort det lettere for partiet og få gjennomslag for å ta imot flere, og han trekker også fram en statlig utjevningsordning, siden det er store boligprisforskjeller mellom kommunene. Lederen i flyktningetjenesten understreker imidlertid at dette ville ikke løst utfordringen på kort sikt, ettersom bygging av kommunale boliger er en lang prosess.

## **Arbeidsmarkedet**

Ingen av informantene trekker fram arbeidsmarkedet som spesielt viktig for kommunens vedtak om bosetting. Arbeidsledigheten er i kommunen generelt lav, og lå på 2,6 prosent i siste kvartal for 2013 (SSB 2014: Statistikkbanken). Kommunen er en del av et større arbeidsmarked i Oslo-regionen, og selve arbeidsmarkedet i Lørenskog er også godt.

## **Suksess med integreringsarbeidet**

At kommunen har utgifter til flyktningene utover femårsperioden for integreringstilskudd blir trukket fram av flere som en viktig del av vurderingen. Mange flyktninger bruker lang tid på å komme ut i arbeid, og lederen av flyktningetjenesten trekker fram at måloppnåelsen ikke er bra nok. Andelen som har kommet ut arbeid eller utdanning rett etter avsluttet introduksjonsprogram er imidlertid bedret de siste årene, mens den i 2010 var nede på 33 prosent, økte den til 40 prosent året etter, 50 prosent i 2012 og opp til 63 prosent i 2013 (IMDi 2014b).

Mange blir uansett avhengige av økonomiske sosiale utgifter over lengre tid. NAV tar over ansvaret for flyktningene etter de fem første årene, og i deres portefølje er innvandrерandelen høy. I de kommunale saksdokumentene trekkes det også fram sysselsettingsgraden generelt er lavere blant innvandrерbefolkningen, og at mange mottar sosialhjelp. I saksframlegget ved behandlingen av anmodningen for 2009, trekkes det imidlertid også fram at innvandrерbefolkningen i Lørenskog generelt har høyere utdanning, høyere sysselsetting og høyere medianinntekt enn i resten av landet, og at 25 prosent færre enn landsgjennomsnittet mottar sosialhjelp (Lørenskog kommune 2009b). Arbeidsledigheten blant innvandrерbefolkningen er også generelt noe lavere enn i landet for øvrig, og lå cirka ett prosentpoeng under landsnivået gjennomsnittlig i perioden 2008 til 2013 (SSB 2014: Statistikkbanken).

## **Innvandrерandel og sekundærinnvandring**

Lørenskog er kommunen i Norge med tredje størst ikke-vestlig innvandrерandel med 15,8 prosent, og dette er det stor bevissthet om blant informantene. Flere av informantene trekker det inn flere steder underveis i intervjuet. Dette trekkes også fram i saksframleggene. Der trekkes det også fram at mange kommer til kommunen gjennom familiegjenforening eller sekundærttilflytting, før tilskuddsperioden har gått ut. At mange man bosetter også er enslige, gjør også at det er stor mulighet for at mange senere kommer gjennom familiegjenforening. De aller fleste som kommer til kommunen, omfattes imidlertid ikke av noen tilskuddsordninger, men kommer til kommunen gjennom ordinær egenflytting. Det trekkes fram at dette legger press på kommunens øvrige tjenestetilbud, som barnehager, skoler, helsestasjoner, barnevern og sosialkontor. Flere av informantene mener derfor at kommunen allerede tar en stor andel av samfunnsansvaret ved å tilrettelegge for og integrere disse.

### 5.3.8 Viktige lokale aktører

Alle de politiske informantene sier at de hører mye på administrasjonen, og rådmannens innstilling. Det blir trukket fram at det er de som jobber med bosetting i det daglige som har best oversikt over hva kommunen har kapasitet til, og at man derfor velger å lytte mye på saksframlegget. Dette viser seg jo også ved at rådmannens innstilling alltid har fått flertall, og noe som forsterket dette inntrykket var at ordfører uanmeldt tok med seg leder av flyktningetjenesten med når han skulle intervjues. Rådmannen på sin side trekker også fram at han lytter mye på lederen av flyktningetjenesten i denne saken, siden det er tjenesten selv som har best oversikt over kapasiteten. Vedkommende er også saksbehandler i saken internt i administrasjonen, og hun har aldri opplevd at hennes innstilling har blitt endret av rådmannen. Nå har riktignok ikke dagens leder vært leder hele perioden, men Kryvi (2008: 88) fant ut at også den tidligere lederen av flyktningetjenesten var svært viktig for kommunens bosettingsvilje fram til 2008. Vedkommende nøt stor tillit blant politikerne i kommunen. Det virker derfor som om politikerne generelt har hatt stor tillit til lederen av flyktningetjenesten i bosettingssaken, og at man derfor har valgt å følge rådmannens innstilling. Dette har blitt videreført selv om det har kommet en ny leder av flyktningetjenesten. Både nåværende og tidligere leder av flyktningetjenesten må derfor anses å være de viktigste lokale aktørene for kommunens bosettingsvedtak.



## 6 Analyse

### 6.1 Innledning

Det jeg søker å finne svar på i denne studien er hva som kan forklare ulik vilje til å bosette i flyktninger i Skedsmo og Lørenskog kommune i tiårsperioden fra 2004 til i dag. I forrige kapittel gikk jeg gjennom de empiriske funnene jeg har gjort i hver kommune sortert under hver enkelt variabel i min videreutviklete analytiske modell fra Van Meter og Van Horn. I dette kapittelet skal jeg analysere disse funnene, ved først å sammenligne likheter og ulikheter mellom kommunene under hver uavhengig variabel i modellen, før jeg deretter skal se nærmere på hvordan funnene passer med de to hovedretningene innenfor iverksettingsteori, og om det teoretiske rammeverket kan passe til å forklare ulik bosettingsvilje i de to kommunene. Deretter vil jeg i det siste kapittelet komme med den endelige konklusjonen.

### 6.2 Sammenligning av kommunene

Jeg skal i det følgende sammenligne likheter og ulikheter for de empiriske funnene i de to kommunene i henhold til hver enkelt variabel i modellen. Jeg vil kort konkludere på en variabls forklaringskraft under behandlingen av denne.

#### 6.2.1 Statlige politiske målsettinger

Van Meter og Van Horn trakk fram nødvendigheten av klare og lett målbare målsettinger, samt de kommunale aktørenes kjennskap til og oppfatning av disse, for å få til vellykket iverksetting. Empirien viser at de statlige politiske målsettingene har indikatorer som lett kan måles, de oppfattes relativt likt og er like kjent for aktørene i begge kommuner. Forskjellen mellom kommunene går på i hvilken grad anmodningene fra IMDi påvirker synspunktet til de viktigste aktørene for bosettingsvedtaket. Mens det i Skedsmo trekkes fram at anmodningene er svært viktig for vedtaket, mener de viktigste aktørene i Lørenskog at kommunen ikke har kapasitet til å bosette i tråd med disse. Det synes derfor klart at statlige målsettinger er viktigere for de sentrale aktørene i Skedsmo enn det er i Lørenskog. Førstnevnte aktører vektlegger en «imøtekommende symbolsk» argumentasjon for sitt synspunkt, mens sistnevnte er mer «avvisende instrumentelle», der hensynet til kommunens kapasitet er viktigst.

### **6.2.2 Statlige tilgjengelige ressurser**

Ifølge Van Meter og Van Horns modell er det avgjørende at nok ressurser følger med politiske vedtak, for å få til en vellykket iverksetting. I begge kommuner ønsker informantene økte statlige økonomiske tilskudd, og de trekker fram at dette ville kunne bidratt til at kommunen kunne bosatt flere. Det er derfor åpenbart at størrelsen på integreringstilskuddet er viktig for hvor mange kommunene kan bosette. Informantene i Lørenskog var noe tydeligere på at tilskuddet ikke dekker alle utgiftene med bosetting utover femårsperioden kommunen mottar integreringstilskudd, og det er derfor mulig at dette påvirker noe av forskjellen mellom kommunene. Ettersom oppfattelsen av tilskuddets størrelse imidlertid ikke var veldig ulik mellom kommunene, er det nok likevel andre variabler som kan forklare ulikheten i større grad. Oppfattelsen av størrelsen på de statlige økonomiske ressursene spiller derfor ikke noen avgjørende rolle for ulik bosettingsvilje. Det gjør heller ikke tilgangen til administrative ressurser, som oppfattes tilstrekkelig i begge kommuner.

### **6.2.3 Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene**

Hvordan kommunikasjonen er mellom de ulike aktørene som er involvert i iverksettingen, kan spille en viktig rolle for om iverksettingen blir vellykket eller ikke, ifølge Van Meter og Van Horns modell. Jeg har derfor undersøkt hvordan kommunikasjonen foregår og oppfattes, både vertikalt og horisontalt.

#### **Kommunikasjon mellom kommunene og staten**

IMDi har møter med kommunen på toppledelsesnivå i begge kommuner hvert år, men det er flyktningetjenesten som har mest daglig kontakt. Ettersom staten ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor kommunene ved bosetting, har jeg studert nærmere hva slags oppfølgingstiltak staten har benyttet i et slikt interorganisatorisk iverksettingsforhold. Ifølge Van Meter og Van Horn kan staten bidra med både rådgivning, hjelp og nødvendige fysiske ressurser til å iverksette lokalt, samt økonomiske og normative incentiver til gjennomføring. De statlige myndighetene på feltet benytter seg av slike virkemidler. Dette påvirker i alle fall ikke bosettingsvedtakene negativt, men informantene opplever heller ikke at det påvirker i positiv retning. Lederne av begge flyktningetjenestene trekker fram at de uansett skjønner utfordringen med å få bosatt nok på nasjonalt plan. Den vertikale kommunikasjonen med

staten må derfor karakteriseres som god, men rimelig lik i begge kommuner, slik at den anses ikke kunne forklare ulike vedtak om bosetting.

### **Kommunikasjon mellom folkevalgte og administrativt ansatte**

I begge kommuner anser både politikerne og administrasjonen at kommunikasjonen mellom dem er god og respektfull, og at det eksisterer en klar rolleforståelse. Den åpenbart største ulikheten, er at det politiske flertallet i Skedsmo ved de fleste anledninger har valgt å endre rådmannens innstilling i bosettingssaken, mens flertallet i kommunestyret i Lørenskog alltid har fulgt den. Uenigheten omtales imidlertid som uproblematisk av begge parter i Skedsmo, og man trekker fram at politikerne må legge vekt på andre hensyn enn administrasjonen. I Lørenskog trekker imidlertid politikerne isteden fram at det er administrasjonen som har best oversikt over hvor mange kommunen har kapasitet til å bosette, og at man derfor stoler på deres vurderinger. Selv om kommunikasjonen begge steder oppfattes som tilstrekkelig og god, er det et tegn på ulikhet når det politiske flertallet i kommunen behandler innstillingene fra administrasjonen systematisk på forskjellig måte.

### **6.2.4 Trekk ved iverksettingsenhetene**

Begge kommunene er erfarne bosettingskommuner som har en egen flyktningetjeneste. Inntrykket er at begge kommuner har en stab med lang erfaring og høy kompetanse på bosettingsarbeid, noe som er viktig for en god iverksetting ifølge Van Meter og Van Horn. Den største forskjellen i organiseringen mellom kommunene er at flyktningetjenesten i Skedsmo har en egen boligkonsulent i avdelingen. Ettersom bolig er en av de største utfordringene for bosettingsarbeidet i kommunene, skulle flyktningeavdelingen i Lørenskog ønske at de hadde en mer profesjonalisert ressurs for å skaffe boliger på det private markedet. Begge kommunene har forøvrig økt antall ansatte de senere årene, men i Lørenskog har dette for det meste vært prosjektstillinger og ikke fast ansatte.

I forventningene til min analytiske modell trekker jeg fram bakkebyråkratenes holdning til saken som viktig for hva vedtaket i kommunestyret blir, i tråd med Lipsky (1980) og Elmore (1980) sin teori. Dette ser ut til å passe spesielt godt for Lørenskog, der rådmann og politikere er meget lydhøre overfor lederen av flyktningetjenesten, som i motsetning til i Skedsmo også er saksordfører for saken. Dette gir henne i utgangspunktet en sterkere stilling internt i saken. Selv om lederen av flyktningetjenesten muligens ikke i seg selv er en bakkebyråkrat, i alle fall

ikke i en snever definisjon da hun er en mellomleder, vil jeg argumentere for at hun likevel er en målbærer av de erfaringene som er gjort på bakkenivå i Lørenskog kommune. Hennes kontor er ikke på rådhuset, men hos flyktningetjenesten, og hun er tett på og må forholde seg til den hverdagen hennes ansatte møter i kontakten med brukergruppene. I møte med den praktiske hverdagen på bakkenivå, som ikke alltid er like enkel som beslutningstakerne på toppnivå tror, må flyktningetjenesten finne praktisk godt tilpassa løsninger for å få iverksatt vedtakene. De erfaringene som de tar med seg fra den praktiske bosettingen, blir dermed viktige innspill som lederen av flyktningetjenesten målbærer videre til beslutningstakerne før nye vedtak fattes. Dermed vil jeg argumentere for at Lipskys teori om bakkebyråkrater blir gjeldende her, og at deres innflytelse på bosettingsvedtakene er stor i Lørenskog kommune. Kommunen har, så langt jeg har klart å avdekke, alltid bosatt i tråd med det flyktningetjenesten har ment kommunen har kapasitet til å bosette. Administrasjonens synspunkter har ikke vist seg å ha like stor gjennomslagskraft i Skedsmo, der politikerne for det meste har overstyrt rådmannens innstilling. I tillegg har ikke flyktningetjenesten en like sterk innflytelse på hva rådmannens innstilling blir.

Kryvi (2008: 103) trekker fram også den tidligere lederen av flyktningetjenesten i Lørenskog som en person rådmann og politikere i kommunen har hatt stor tiltro til i bosettingssaken. Dette ser ut til at det har oppstått en slags vane eller tradisjon i begge kommuner for hvordan man behandler innstillingene fra rådmannen i denne saken. Dette kan muligens karakteriseres som en slags institusjonell sti-avhengighet. Sti-avhengighet vil si at de normene og verdiene som settes i en organisasjons første år, har mye å si for dens videre utviklingen, selv om rammene rundt har blitt endret (Christensen m.fl 2009: 62). I Lørenskog er denne sti-avhengigheten at flyktningetjenestens innflytelse over bosettingsvedtakene er stor, og at politikerne følger rådmannens innstilling. I Skedsmo er det i stedet utviklet seg en vane blant politikerne om at man overstyrrer administrasjonen. Når det først er gjort en gang, vil det være enklere å fortsette med.

Antall vetopunkter i iverksettingsprosessen trekkes av Pressman og Wildavsky (1973) fram som viktig for å få til en vellykket iverksetting. Ettersom det er kommunene som selv bestemmer om og hvor mange som skal bosettes, og det er en rekke ulike aktører inne i prosessen både administrativt og politisk i kommunen, må dette forstås som mange vetopunkter. Dette vanskeliggjør nok prosessen for å bosette nok flyktninger i forhold til det nasjonale behovet, men jeg anser at ikke dette kan forklare ulike bosettingsvilje mellom mine

to kommuner, ettersom det ikke er noen vesentlige forskjeller mellom Skedsmo og Lørenskog i antall vetopunkter.

### **6.2.5. Lokalpolitisk situasjon**

Den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret i de to kommunene er meget lik. Arbeiderpartiet har ved alle tre valgene i siden 2003 vært det klart største partiet i begge kommuner. I teorikapittelet mitt trakk jeg fram Fremskrittspartiets oppslutning, maktposisjon og holdning til bosettingsspørsmålet i kommunene som spesielt viktig å kartlegge. Fremskrittspartiets oppslutning i begge kommuner har vært relativt høy og noen prosentpoeng høyere enn på landsbasis i 2003 og 2007, men sank i begge kommuner til omtrent landsnivået ved kommunevalget i 2011 (SSB 2014: Statistikkbanken). Selv om partiet har gjort rimelige gode valg i kommunene, har imidlertid Fremskrittspartiet i hele perioden vært utenfor enhver maktposisjon i begge kommuner. Kommunene har begge hatt Arbeiderparti-ordførere, og blitt styrt av ulike sentrum-venstre-flertall. Som et stort parti kan imidlertid Fremskrittspartiet likevel ha indirekte makt over bosettingsvedtakene ved å trekke den politiske debatten i restriktiv retning, og med det påvirke de andre partienes, spesielt Arbeiderpartiets holdning til saken, slik Steen (2009b) og Eide (2012) viser.

Forventningen om at bosettingsrestriktivt Fremskrittsparti i kommunen gir færre bosatte flyktninger, er ikke gjeldende for Skedsmo og Lørenskog. Det er i Lørenskog Frp har inntatt det mest moderate standpunktet til bosetting, mens partiet i Skedsmo har valgt et mer restriktivt standpunkt. Dette skulle da føre til at de andre partiene og spesielt Arbeiderpartiet inntok et mer restriktivt standpunkt i Skedsmo enn i Lørenskog, for å imøtekomme velgerkonkurranse fra Frp. Imidlertid er det akkurat det motsatte som er tilfelle. Det er i Skedsmo, Arbeiderpartiet inntar den mest positive tilnærmingen og ønsker å bosette i tråd med anmodningene fra IMDi. Dette kan muligens skyldes at det er lite engasjement og debatt i lokalbefolkningen om saken. Begge kommuner har allerede en høy innvandrерandel, og informanter i begge kommuner trekker fram at det derfor ikke skaper noen sjokkbølger i befolkningen at kommunen bosetter flere flyktninger. Politikerne i kommunene oppfatter derfor ikke noe press fra velgerne om si nei til å bosette flyktninger. Hvilket standpunkt Fremskrittspartiet inntar i saken, blir dermed ikke så vesentlig for de andre partiene.

Det er andre trekk ved den politiske variabelen som må forklare ulik bosettingsvilje, ettersom Fremskrittspartiets rolle i kommunen ikke har betydning for bosettingsvedtakene. Den

politiske variabelen må nemlig anses å være en sentral forklaringsvariabel, ettersom innstillingene fra rådmannen i begge kommuner går ut på å bosette færre flyktninger enn IMDi anmoder om. Det er derfor ved den politiske behandlingen at ulikheten oppstår mellom kommunene.

En viktig forskjell mellom kommunene er at bosettingsspørsmålet er en større politisk sak og skaper større debatt i Skedsmo enn i Lørenskog. Det virker som det er et større engasjement for saken blant ledende politikere i posisjonen i Skedsmo. Antallet som skal bosettes er også en viktig del av samarbeidsavtalen mellom de styrende partiene i kommunen, og det virker som flertallsspartiene i større grad enn i Lørenskog ønsker å opptre samlet i saken. I Lørenskog er det større politisk konsensus på tvers av posisjon og opposisjon i saken, men innad i posisjonen har SV likevel ofte brutt ut og stemt for en høyere bosetting når saken har vært behandlet politisk. Hadde Arbeiderpartiet i Lørenskog gjort det samme, hadde flertallet i Lørenskog også blitt et annet. På samme måte hadde Arbeiderpartiet i Skedsmo stemt for rådmannens innstilling, hadde ikke kommunen bosatt i tråd med anmodningene. Det hele koker dermed ned til hva Arbeiderpartiets holdning til å bosette er, ettersom partiet har hatt flertall sammen med de to «bosettingsliberale» partiene SV og Venstre i begge kommuner.

Begrunnelsen for Arbeiderpartiets standpunkt i Lørenskog må karakteriseres ut fra det Steen (2009b: 340- 345) kaller en avvisende instrumentell argumentasjon, gjennom at det først og fremst begrunnes ut fra boligmangel og press på det kommunale tjenesteapparatet. Dette er også begrunnelsen for rådmannen og det politiske mindretallet i Skedsmo, mens flertallet baserer seg på en imøtekommende symbolsk argumentasjon. Både gjennom å understreke at dette handler om solidaritet og menneskeverd for flyktninger som har fått opphold i landet, men også viktigheten av at kommunene bidrar til å løse den nasjonale utfordringen det er med å få bosatt nok flyktninger på landsbasis (Steen 2009b: 340-345).

Forventningene fra teorikapittelet om at Fremskrittspartiets rolle og innvanderrepresentasjon skulle kunne forklare ulik bosettingsvilje i Skedsmo og Lørenskog har vist seg å være feil. Likevel er det ingen tvil om at lokal politikk og politisk sammensetning er en svært sentral forklaringsfaktor. Komparativt mellom Skedsmo og Lørenskog har det ved denne variabelen, først og fremst vært Arbeiderpartiets standpunkt, og hvordan samarbeidsform de har hatt med sine politiske støttepartier, som har vært viktig for kommunens bosettingsvilje.

## **6.2.6 Strukturelle trekk ved kommunene**

Kommunene er like på en rekke av de strukturelle trekkene. Begge kommuner er sentrale østlandskommuner med en stor ikke-vestlig innvandrerbefolkning i umiddelbar nærhet av Oslo.

### **Kommuneøkonomi**

I begge kommuner beskriver informantene økonomien som presset, men oppfattelsen er nok at situasjonen er noe mer krevende i Lørenskog på grunn av langt høyere lånegjeld.

Kommuneøkonomi ser imidlertid ikke til å ha hatt noen sterk påvirkning på bosettingsviljen. For posisjonspartiene i Skedsmo spiller ikke kommunens økonomiske situasjon særlig inn, da man mener tilskuddene fra staten uansett dekker det meste av utgiftene og at andre hensyn derfor er viktigere. I Lørenskog virker heller ikke kommunens økonomiske situasjon å påvirke bosettingsviljen, da det er andre utfordringer som gjør det vanskeligere for kommunen å bosette.

### **Bolig**

Boligsituasjonen er utfordrende i begge kommuner, men situasjonen virker noe vanskeligere i Lørenskog. I alle fall er oppfattelsen blant de sentrale beslutningstakerne at det er slik. Det er svært problematisk å skaffe nok utleieboliger, og kommunen må ofte bosette midlertidig i bofellesskap for å få bosatt det man har vedtatt. Det er vanskelig å slå sikkert fast at boligsituasjonen objektivt sett er mer utfordrende i Lørenskog enn i Skedsmo, men det er heller ikke så vesentlig. Det viktige er at boligsituasjonen oppfattes vanskeligere og mer pressa blant de mest sentrale beslutningstakerne i Lørenskog enn det gjør i Skedsmo. De er helt tydelige på at det er umulig for kommunen å skaffe nok boliger til det antallet flyktninger IMDi anmoder kommunen om å bosette. I Skedsmo oppfattes boligsituasjonen også som utfordrende, men har vist seg mulig. Oppfattelsen av boligsituasjonen er derfor noe som kan forklare den ulike bosettingsviljen.

### **Arbeidsmarkedet**

Arbeidsledigheten har i begge kommuner vært relativt lik og lav. I siste kvartal i 2013 lå den i begge kommuner på 2,6 prosent. Begge kommunene er en del av et større arbeidsmarked i Oslo-regionen, og ingen av informantene mener at situasjonen på arbeidsmarkedet påvirker

vedtaket kommunen gjør om antall flyktninger som skal bosettes. Det er derfor ikke naturlig å legge arbeidsmarkedet til grunn for å forklare ulik bosettingsvilje mellom kommunene.

### **Suksess med integreringsarbeidet**

Kommunenes måloppnåelse i introduksjonsprogrammet har i perioden fra 2010 til i dag også vært relativt like. Begge kommuner lå fra 2010 til 2012 under det nasjonale målet om at 55 prosent deltakerne skal rett over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Både Skedsmo og Lørenskog forbedret imidlertid sine resultater merkbart i 2013, og måloppnåelsen endte da på henholdsvis 64 og 63 prosent. Arbeidsledigheten er også høyere blant de ikke-vestlige innvandrerne enn blant befolkningen for øvrig. Dette er imidlertid status også på landsbasis, og kommunene skiller seg ikke vesentlig ut fra dette. Det er uansett en del flyktninger som ikke kommer ut i arbeid, og på sikt blir avhengig av sosiale utbetalinger fra kommunen. Dette blir trukket fram som en viktig del av vurderingen i bosettingssaken i begge kommuner, men igjen er inntrykket at dette er noe viktigere blant de mest sentrale beslutningstakerne i Lørenskog enn i Skedsmo. Det er mulig at dette i noen grad derfor har påvirket ulik bosettingsvilje i kommunene, men noen avgjørende effekt på forskjellen har det nok ikke, med tanke på at både de faktiske resultatene og oppfattelsen ikke er så ulike.

### **Innvandrerandel og sekundærinnvandring**

I begge kommuner er det en viktig del av vurderingen i bosettingssaken at innvandrere som kommer utenfor bosettingskvoten legger press på kommunens øvrige tjenesteapparat, men i Skedsmo virker dette viktigst for rådmann og opposisjon, og er ikke i så stor grad et viktig hensyn for flertallspartiene. Mitt inntrykk er at det også er en generell større bevissthet i Lørenskog at kommunen har Norges tredje største innvandrerandel, enn det er i Skedsmo over at kommunen har landets fjerde største. Det trekkes fram at kommunen allerede tar en stor del av sitt samfunnsansvar med dette, noe som ikke vektlegges i det hele tatt av det politiske flertallet i Skedsmo. Innvandrerandel og sekundærinnvandring virker derfor å spille mer inn på bosettingsvedtaket i Lørenskog enn i Skedsmo.



## **Oppsummering av strukturelle trekk**

Blant de strukturelle trekkene ved kommunene jeg har sett på ved kommunene, virker oppfattelsen av boligsituasjon å være viktigst for å kunne forklare noe av ulikheten i bosettingsvilje. Også kommunenes oppfattelse av suksess med integreringsarbeidet og innvandrерandel/sekundærinnvandring skiller seg noe, og kan påvirke.

### **6.2.7 Viktige lokale aktører**

I Skedsmo trekkes nåværende og tidligere ordfører fra Arbeiderpartiet, varaordfører fra Venstre og representanter fra SV fram som viktige forkjempere for at kommunen har valgt å bosette i tråd med anmodningene. Ettersom kommunens bosettingsvilje i realiteten har vært avhengig av Arbeiderpartiets standpunkt i saken, har spesielt synspunktet til de ledende personene fra partiet vært viktige for hva partiets gruppe har bestemt seg for. At disse, og spesielt partiets ordførere, har frontet et såpass positivt syn på bosetting så klart som de har gjort, både innad og utad, har derfor utvilsomt vært viktig for kommunens bosettingsvilje. I Lørenskog er det imidlertid standpunktet til nåværende og tidligere leder av flyktningetjenesten som har vært viktigst for hvor mange flyktninger kommunestyret har vedtatt å bosette. Deres synspunkt har vært viktig for hva rådmannen innstiller på, og rådmannens innstilling har alltid fått flertall i kommunestyret.

Mens det i Skedsmo derfor har vært ledende politikere som har vært viktigst for kommunens bosettingsvilje, har det i Lørenskog vært administrative ledere. I Skedsmo har disse viktige inntatt et positivt standpunkt til å bosette i tråd med anmodningene, mens de i Lørenskog har inntatt et mer restriktivt syn. Dette har vært en viktig forklaringsfaktor for kommunenes ulike bosettingsvilje, i tråd med mine forventninger fra teorikapittelet.

I de to neste tabellene vil jeg oppsummere sammenligningen av kommunene. Den første tabellen tar for seg ulikheter mellom kommunene på de uavhengige variablene, mens det andre tar for seg likhetene. De variablene jeg anser har aller størst forklaringskraft for ulik bosettingsvilje er uthevet i tabellene. Dette er de viktigste funnene i studien.

Tabell 6.1 - Ulikheter mellom kommunene:

Variabel	Skedsmo	Lørenskog
<b>Statlige politiske målsettinger</b>	Anses viktig → Positiv påvirkning	Anses mindre viktig → Liten påvirkning
<b>Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene: Horisontal kommunikasjon</b>	Politikeme overstyrer administrasjonen → Positiv påvirkning	Politikeme følger administrasjonens innstilling → Negativ påvirkning
<b>Trekk ved iverksettingsenhetene</b>	Har egen boligkonsulent → Mulig positiv påvirkning  Kommunalsjef er saksordfører  Mindre gjennomslag for administrasjonens synspunkt → Positiv påvirkning	Mangler egen boligkonsulent → Mulig negativ påvirkning  Leder av flyktningetjenesten er saksordfører  <b>Stort gjennomslag for administrasjonen og bakkebyråkraternes synspunkt → Negativ påvirkning</b>
<b>Lokalpolitisk situasjon</b>	Svært restriktivt Frp → Liten påvirkning  <b>Imotekommende Ap → Positiv påvirkning</b>  <b>Bosetting en del av politisk flertallssamarbeid → Positiv påvirkning</b>	Moderat restriktivt Frp → Liten påvirkning  <b>Restriktivt Ap → Negativ påvirkning</b>  Bosetting ikke en del av politisk flertallssamarbeid → Negativ påvirkning
	Stor politisk avstand og debatt om bosetting → Uklar påvirkning	Liten politisk avstand og debatt om bosetting → Uklar påvirkning
<b>Strukturelle trekk ved kommunen</b>	Boligsituasjon – Presset, men oppfattes mulig → Svak negativ påvirkning  Integreringssuksess → Liten påvirkning  Innvandrerandel/ Sekundærinnvandring – Mindre bevissthet → Liten påvirkning  Lav kommunal lånegjeld → Liten påvirkning	Boligsituasjon – Presset, og oppfattes umulig → Stærk negativ påvirkning  Integreringssuksess → Mulig negativ påvirkning  Innvandrerandel/ sekundærinnvandring – Stærk bevissthet → Negativ påvirkning  Høy kommunal lånegjeld → Liten påvirkning
<b>Viktige lokale aktørers holdning</b>	<b>Imotekommende → Positiv påvirkning</b>	<b>Restriktiv → Negativ påvirkning</b>

**Tabell 6.2** - Likheter mellom kommunene:

Variabel	Skedsmo	Lørenskog
<b>Statlige ressurser</b>	Integreringstilskudd viktig, men ikke tilstrekkelig	Integreringstilskudd viktig, men ikke tilstrekkelig
<b>Kommunikasjon mellom bosettingsaktørene:</b> Vertikal kommunikasjon	Administrative ressurser tilstrekkelig	Administrative ressurser tilstrekkelig
	God kommunikasjon med staten → Liten påvirkning	God kommunikasjon med staten → Liten påvirkning
<b>Trekk ved iverksettingsenhetene</b>	Lang erfaring og høy kompetanse i staben → Positiv påvirkning	Lang erfaring og høy kompetanse i staben → Positiv påvirkning
<b>Lokalpolitisk situasjon</b>	Mange vetopunkter → Negativ påvirkning	Mange vetopunkter → Negativ påvirkning
	Relativt sterkt Frp → Ingen påvirkning	Relativt sterkt Frp → Ingen påvirkning
	Frp i opposisjon → Positiv påvirkning	Frp i opposisjon → Liten påvirkning
	Sentrum-venstre-samarbeid → Positiv påvirkning	Sentrum-venstre-samarbeid → Liten påvirkning
	Høy innvandrerepresentasjon → Ingen påvirkning	Høy innvandrerepresentasjon → Ingen påvirkning
<b>Strukturelle trekk ved kommunen</b>	Lav arbeidsledighet → Liten påvirkning	Lav arbeidsledighet → Liten påvirkning

Tabellen gir en forenklet oversikt over mine funn, og en del nyanser forsvinner dermed. Disse er det imidlertid redegjort for tidligere i sammenligningen. Iverksettingsmodellen er i utgangspunktet svært kompleks og sammensatt, og som oversikten viser er det mange ulike faktorer som påvirker bosettingsviljen. Tabellen oppsummerer disse, og trekker fram hva som er de viktigste variablene.

### 6.3. Hva kan belyses ut fra iverksettingsteorien? «Ovenfra-ned» eller «nedenfra-opp»?

Iverksettingsmodellen min er en sammensatt modell, og det er som ventet flere ulike forklaringsvariabler som påvirker direkte og indirekte kommunenes bosettingsvilje. Noen av variablene virker å påvirke vedtakene i stor grad, mens andre har mindre effekt. Ut fra de forventningene jeg presenterte på slutten av teorikapittelet er sammenhengen mellom variablene del steder som forventet, mens andre steder er sammenhengen mindre eller fraværende. Jeg vil nå oppsummere forklaringsvariablene, og belyse om disse kan forstås ut

fra den beslutningsorienterte («ovenfra-ned») eller prosessorienterte («nedenfra-opp») tilnærmingen til iverksettingsteori, eller begge deler.

Ved å bruke Van Meter og Van Horns modell har jeg i utgangspunktet lagt et «ovenfra-ned»-perspektiv til grunn, gjennom at de sentrale politiske målsettingene om bosetting av flyktninger, ved IMDIs anmodninger tas for gitt, og jeg studerer i hvilken grad disse blir suksessfullt implementert gjennom de lokale vedtakene i kommunestyrene. Det som imidlertid gjør bosetting av flyktninger spesielt i et iverksettingsperspektiv, er at selve iverksettingen, altså vedtaket om bosetting av flyktninger, er frivillig for kommunene. Kommunene bestemmer selv om og hvor mange de vil bosette. Ifølge Kjellberg og Reitan (1995: 145-146) blir et slikt interorganisatorisk iverksettingsforhold annerledes enn om iverksettingen foregår i et organ statlige myndigheter har kontroll over ressursmessig og organisatorisk. At den endelige avgjørelsen for iverksetting ligger hos lokale aktører, gjør at sentrale mål og beslutninger i seg selv blir mindre viktig, og at prosessorienterte eller «nedenfra-opp»-elementer blir viktig for å forklare utfallet.

Min gjennomgang av empiriske funn viser at lokalpolitisk situasjon er en av de mest sentrale forklaringsvariablene for begge kommuner, ettersom det er på politisk plan at kommunene skiller seg ut i behandlingen av saken. Dette er en variabel som må sees i lys av den prosessorienterte tilnærmingen, ettersom de kommunale vedtakene er lokale tilpasninger som gjøres nedenfra. Vedtakene gjøres ikke på grunnlag av sentral styring, men ut fra hva som er praktisk best å gjennomføre lokalt (Kjellberg og Reitan 1995: 159). Ved første øyekast kan det muligens virke mer naturlig å plassere den lokalpolitiske variabelen inn under den beslutningsorienterte tilnærmingen, ettersom studiet av formelle vedtak og styringsstrukturer, er sentralt for denne. Det spesielle med den lokale selvråderetten i bosettingsspørsmålet, gjør det imidlertid mer naturlig å plassere denne i den prosessorienterte, ettersom den dermed har såpass sterke trekk av «nedenfra-opp»-elementer.

De fleste av det som viser seg å være de viktigste forklaringsvariablene mine, må forstås ut fra den prosessorienterte tilnærmingen. Både horisontal kommunikasjon i kommunen, trekk ved iverksettingsenhetene, strukturelle trekk ved kommunen og viktige lokale aktørers holdning, er forhold som virker nedenfra og vektlegger de lokale iverksetternes rolle framfor de sentrale beslutningstakernes. Spesielt er «nedenfra-opp» dominerende for å forklare bosettingsviljen i Lørenskog, der bakkebyråkratene, gjennom flyktningetjenesten, er svært viktig for vedtakene. Dette er i tråd med hvordan Lipsky (1980) vektlegger deres unike rolle,

der de møte de praktiske utfordringene på bakkenivå daglig. Politikerne og rådmann i Lørenskog har svært høy tillit til flyktningetjenesten og de som jobber med bosettingsarbeidet i kommunen, og lytter til deres erfaringer og tilbakemeldinger.

Selv om flere av variablene som forklarer ulik i bosettingsvilje i Skedsmo og Lørenskog må forstås utfra den prosessorienterte tilnærmingen eller «nedenfra-opp», belyser også den beslutningsorienterte tilnærmingen eller «ovenfra-ned» viktige trekk ved prosessen. I Skedsmo er de statlige målsettingene, gjennom IMDi anmodninger, svært viktig for hvor mange flyktninger det politiske flertallet vedtar å bosette. Det er en målsetting for de styrende partiene å imøtekomme anmodningene. Dermed spiller de sentrale beslutningene om hvor mange flyktninger IMDi mener Skedsmo har kapasitet til å bosette, en viktig rolle. Og selv om staten ikke har direkte styringsmuligheter over antall flyktninger som skal bosettes, besitter den likevel økonomiske og symbolske incentiver for å få kommunene til å bosette, som for eksempel integreringstilskuddet (Van Meter og Van Horn: 467-470). At integreringstilskuddet er på et visst nivå, er selvsagt en forutsetning i begge kommuner for bosetting.

Begge perspektiver kan dermed brukes for å forklare ulik bosettingsvilje i Skedsmo og Lørenskog kommune. Dette er i tråd med utviklingen av iverksettingsstudier, der perspektivene ikke må sees som konkurrerende, men snarere supplerende (Kjellberg og Reitan 1995: 164-166).

### **6.3.1 Grad av endring og grad av enighet**

I følge Van Meter og Van Horn (1975) er det spesielt to dimensjoner som er viktig for iverksettingsprosessen, graden av endring og graden av enighet. Liten endring og stor enighet forventes å medføre lettere iverksetting, enn om endringen er stor og enigheten liten.

Vellykket iverksetting blir i denne oppgaven forstått som vedtak i samsvar med anmodningene fra IMDi. I teorikapittelet forventer jeg derfor at dersom det generelt er stor enighet blant ordfører, rådmann og de politiske partiene om å bosette flyktninger, vil det være større mulighet for at kommunen bosetter i tråd med IMDi anmodninger. På samme måte forventer jeg at dersom kommunen har tradisjon for å bosette et visst antall flyktninger, og dermed har bygd opp kompetanse og fått erfaring, vil det være enklere å fortsette med dette. Det vil også være enklere å få til store endringer, som å øke antall flyktninger kraftig, dersom det er stor enighet om dette.

Denne typologien virker i utgangspunktet imidlertid ikke å passe helt for Skedsmo og Lørenskog kommune. Det er i Skedsmo iverksettingen er mest vellykket etter definisjonen overfor, men det er også her den politiske avstanden og uenigheten er størst. Det eksisterer uenighet både mellom rådmannen og ordfører, og mellom de politiske partiene. Mens ordfører og det politiske sentrum-venstre-flertallet i all hovedsak har ønsket å bosette i tråd med IMDi sine anmodninger, har rådmannen ønsket et lavere antall. Høyre har for det mest fulgt rådmannens linje, mens Fremskrittspartiet har hatt som sitt primære standpunkt å si nei til å bosette flyktninger. Graden av enighet er derfor relativt lav i Skedsmo. I Lørenskog derimot er det enighet mellom ordfører og rådmann om å bosette lavere enn IMDi sine anmodninger. Det er også stor enighet blant de politiske partiene om å følge denne linja. Det er kun SV og til dels Venstre som noen år har argumentert for å bosette flere enn det rådmannen har innstilt på, men også deres alternative forslag om økt bosetting, har generelt ligget lavere enn anmodningsnivået fra IMDi. Fremskrittspartiet har ved de fleste anledninger også stemt for rådmannens innstilling. Mens den politiske spennvidden i Skedsmo dermed har gått fra å bosette null flyktninger til å bosette i tråd med anmodningene, består uenigheten i Lørenskog egentlig kun om hvor mye man skal bosette lavere enn anmodningene. I Skedsmo har også de politiske debattene om saken vært relativt store, og vedtakene har ofte blitt til ved knapt flertall, mens vedtakene i Lørenskog ofte har hatt store flertall bak seg. Graden av enighet må derfor anses større i Lørenskog enn i Skedsmo.

I begge kommuner økte anmodningsnivået fra IMDi kraftig fra og med bosettingsåret 2009, etter at anmodninger og vedtak i begge kommuner hadde ligget relativt stabilt fram til da. Begge kommuner hadde dermed bygd opp erfaring og kompetanse i staben på bosetting. Mens Skedsmo i stor grad har fulgt opp økningen i anmodningene, har man i Lørenskog valgt å videreføre omtrent det samme antallet bosatte som tidligere. Begge kommuner ble derfor møtt med en utfordring om endring, men de har møtt den forskjellig.

Med utgangspunktet i Van Meter og Van Horns dimensjoner skulle man derfor tro at iverksettingen var mer vellykket i Lørenskog enn i Skedsmo. Det skulle i Lørenskog være lettere å gjennomføre en større endring, altså å øke antall flyktninger. De empiriske funnene viser imidlertid det motsatte. Både uenighet og politiske avstand er større i Skedsmo, hvor man har økt antallet og bosatt i tråd med anmodningene. Stor grad av endring og liten grad av enighet skulle i følge Van Meter og Van Horn gjøre iverksettingen vanskeligere. I mine kommuner er det omvendt.

# 7 Konklusjon

## 7.1 Oppsummering

I denne oppgaven har jeg sammenlignet vedtak for bosetting av flyktninger i Skedsmo og Lørenskog fra 2004 til i dag. Der Skedsmo har vedtatt å bosette 93 prosent av det de har blitt anmodet fra IMDi om i perioden, har Lørenskog kun vedtatt å bosette 59 prosent. Denne oppgaven har forsøkt å forklare hvorfor Skedsmo systematisk har hatt en høyere bosettingsvilje av flyktninger enn Lørenskog. Dette er undersøkt ut fra et teoretisk rammeverk med iverksettingsteori, der jeg har benyttet en videreutviklet analytisk modell, basert på Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell. Studien har vært en komparativ casestudie, og datainnsamlingen har foregått gjennom triangulering av semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter og skriftlige kilder. Jeg vil nå konkludere med hva som forklarer ulik bosettingsvilje mellom kommunene, og i hvilken grad iverksettingsteorien og Van Meter og Van Horns modell har vært egnet til å belyse problemstillingen. Til slutt vil jeg se oppgaven i en større kontekst for bosetting av flyktninger nasjonalt, og prøve å se noen veier videre.

## 7.2 Hva forklarer ulik bosettingsvilje av flyktninger

Lokalpolitisk situasjon, viktige lokale aktørers holdning og trekk ved iverksettingsenhetene er de tre uavhengige variablene i iverksettingsmodellen jeg anser å ha funnet med størst forklaringskraft. Jeg skal nå gjennomgå hvordan disse påvirker bosettingsvilje. Oppgaven har hele tiden vært siktet inn mot å undersøke om lokalpolitisk situasjon spiller en viktig rolle for å forklare ulik bosettingsvilje. At lokal politikk er viktig når det er kommunal selvbestemmelse over bosettingsspørsmålet er ikke så overraskende. Det er imidlertid andre trekk ved variabelen som jeg finner å ha vært viktig, en det jeg på forhånd forventet. Basert på tidligere forskning på feltet hadde jeg høyest forventninger til Fremskrittspartiets størrelse, maktposisjon og holdning til bosetting. Sammenligningen og analysen av Skedsmo og Lørenskog, viser at dette ikke kan forklare den ulike bosettingsviljen mellom kommunene. Det er i stedet Arbeiderpartiet som er det sentrale partiet å se nærmere på for å kunne forklare ulik bosettingsvilje mellom de to kommunene. Arbeiderpartiet i Skedsmo har inntatt en imøtekommende holdning til å bosette flyktninger, og et høyt mottak for bosetting av flyktninger er en viktig del av det politiske samarbeidet mellom flertallspartiene på sentrum-

venstresiden i kommunen. Samarbeidsavtalen inngått etter lokalvalget i 2011 har blant annet et punkt om dette. Bosetting av flyktninger er i langt større grad et stort politisk tema i Skedsmo enn det er i Lørenskog. I Lørenskog har Arbeiderpartiet som det klart største partiet alltid har gått inn for rådmannens innstilling om å bosette lavere enn anmodningene uten noen stor debatt verken internt eller eksternt. Det er generelt lite politisk debatt om saken i Lørenskog, der også de store opposisjonspartiene (Høyre og Frp) i all hovedsak stemmer sammen med Arbeiderpartiet. I Skedsmo derimot, er både den politiske debatten og avstanden større, hvor Fremskrittspartiets primærstandpunkt ofte vært å si nei til all ytterligere bosetting, mens Høyre som hovedregel har stemt for rådmannens innstilling om å bosette færre enn anmodningen. Lokal politikk er dermed en svært viktig forklaringsvariabel for hvor mange som bosettes i Skedsmo, mens det ikke har så stor betydning for vedtakene i Lørenskog.

Argumentasjonen blant de aktørene som ikke ønsker å bosette i tråd med anmodningene i begge kommuner går for det meste på en vanskelig boligsituasjon og generelt press på det kommunale tjenesteapparatet i begge kommune. Dette må karakteriseres som en «avvisende-instrumentell» argumentasjon, som er en vanlig argumentasjon i kommuner som bosetter et lavere antall en IMDi anmoder om (Steen 2009b: 341). De aktørene som ønsker å bosette i tråd med anmodningene, bruker imidlertid en «imøtekommende symbolsk» argumentasjon om solidaritet med verdens flyktninger og et ansvar om å løse en nasjonal utfordring. Dette er ifølge Steen (2009b: 310) en sjelden argumentasjon brukt for bosetting i norske lokalmedier. Likevel er det denne argumentasjonen som brukes av det politiske flertallet i Skedsmo, både utad og innad.

Dette leder meg over til den andre viktige uavhengige variabelen som forklarer ulik bosettingsvilje mellom Skedsmo og Lørenskog, viktige lokale aktørers holdning. I Skedsmo har dette vært sentrale politikere blant flertallspartiene, blant annet nåværende og tidligere ordførere. For disse har det vært viktig at Skedsmo bosetter i tråd med anmodningene, og dermed har flertallspartiene ved de fleste politiske behandlinger løftet antallet som skal bosettes opp til anmodningsnivået fra IMDi. I Lørenskog har derimot nåværende og tidligere leder av flyktningetjenesten hatt en viktig rolle både innad i administrasjonen og overfor politikerne for hvor mange som vedtas å bosettes. Aldri har kommunestyrets flertall endret det rådmannen har innstilt på, og rådmannens innstilling har alltid vært i tråd med leder av flyktningetjenestens innstilling i saken.



Den tredje viktige uavhengige variabelen, trekk ved iverksettingsenhetene, kommer i forlengelsen av dette. I Lørenskog har administrasjonen og bakkebyråkratene, representert ved flyktningetjenesten, stort gjennomslag for hva som blir kommunestyrets endelige vedtak i bosettingssaken, mens det er politikk som er viktigst i Skedsmo. At lederen av flyktningetjenesten i Lørenskog er saksbehandler, og at vedkommende har hatt høy tillit både i det politiske og administrative miljø, gjør derfor at erfaringene og tilbakemeldingene fra bakkenivå i stor grad blir avgjørende for vedtaket. De praktiske utfordringene med bosetting i Lørenskog anses av bakkebyråkratene som så store, at man ikke har mulighet å bosette i tråd med anmodningene. Ettersom politikerne i Lørenskog er svært lydhøre overfor de som jobber med bosetting i det daglige, ender dermed vedtakene også opp i tråd med deres synspunkt. Trekk ved iverksettingsenhetene blir dermed noe som forklarer ulik bosettingsvilje mellom kommunene.

Selv om de tre overnevnte variabler anses som de med sterkest forklaringskraft, er det også andre variabler som har betydning for å forklare de ulike bosettingsvedtakene. I Skedsmo anses statlige politiske målsettinger viktigere enn i Lørenskog, og den horisontale kommunikasjonen mellom politikere og administrasjon, er mer preget av styring fra politikernes side i denne saken. Boligsituasjonen er presset i begge kommuner, men er muligens noe vanskeligere i Lørenskog. Den oppfattes i alle fall vanskeligere av de mest sentrale aktørene, og det påvirker dermed deres holdning til å bosette. Mitt inntrykk er også at det er større bevissthet rundt at kommunen allerede har en høy innvanderandel, og dermed allerede tar sin del av det nasjonale ansvaret, blant disse aktørene i Lørenskog enn det er i Skedsmo. Det er også en del variabler som påvirker bosettingsviljen i begge kommuner, men som i liten eller ingen grad kan forklare ulikheten mellom kommunene. Blant annet er det åpenbart at størrelsen på integreringstilskuddet er viktig for begge kommuner, men det skiller ikke kommunene i særlig grad. Det samme gjelder at begge kommuner har en flyktningetjeneste med høy kompetanse og lang erfaring med bosetting og at det finnes mange vetopunkter for iverksetting. Når det gjelder øvrige variabler som er behandlet i oppgaven anses forskjellene mellom kommunene som minimale eller deres påvirkning på bosettingsviljen så lav, at de anses å ha ingen eller lav forklaringskraft.

## 7.3 Iverksettingsmodellens evne til å belyse problemstillingen

Jeg har brukt en videreutviklet iverksettingsmodell fra Van Meter og Van Horn for å belyse problemstillingen. Modellen er sammensatt og komplisert modell, og har vært basert på en «ovenfra-ned» eller beslutningsorientert tilnærming til iverksetting. Jeg har supplert modellen med variabler som har en «nedenfra-opp» eller prosessorientert tilnærming til iverksetting, noe som har gitt meg mange ulike variabler å undersøke. Modellen og opplegget har passet godt til å belyse problemstillingen, og gitt en strukturert gjennomgang av de mange variablene som har vært undersøkt og påvirker bosettingsviljen gjennom til dels kompliserte sammenhenger. Begge tilnærmingene til iverksettingsteori har vist seg gjeldende, men variabler med et perspektiv «nedenfra-opp» anses likevel som viktigst for å kunne forklare den ulike bosettingsviljen mellom Skedsmo og Lørenskog, ettersom det er lokalpolitisk situasjon, viktige lokale aktører og trekk ved iverksettingsenhetene som har vært viktigst for at vedtakene har blitt som de har blitt. I Lørenskog er disse elementene «nedenfra» spesielt viktig på grunn av flyktningetjenesten sterke innflytelse på vedtakene. I Skedsmo er også «nedenfra-opp» viktig ettersom lokal politikk spiller en såpass sentral rolle, men man må i større grad også supplere med perspektiver «ovenfra-ned», på grunn av det sterke ønske om å bosette i tråd med de statlige anmodningene.

Van Meter og Van Horn nevner spesielt to dimensjoner for hvor vellykket iverksetting av offentlig politikk, grad av endring og grad av enighet. Liten endring og stor enighet er det som skal gi mest vellykket iverksetting, og det vil være enklere å gjennomføre store endringer dersom enigheten er stor. Dette viser seg imidlertid ikke å passe for Skedsmo og Lørenskog. Det er i Lørenskog den politiske avstanden er minst mellom partiene i bosettingssaken, mens Skedsmo derimot har vært preget av stor politisk avstand og uenighet. Ifølge Van Meter og Van Horn burde det gjort at iverksetting av store endringer, som en kraftig økning i antall bosatte er, burde vært enklest i Lørenskog. Men denne studien har vist at det derimot er Skedsmo som har gjennomført en slik politikkendring, mens Lørenskog har gjort små endringer i antall bosatte. Van Meter og Van Horns hypotese om at stor endring og stor uenighet vanskeliggjør iverksetting er derfor ikke i tråd med de empiriske funnene fra Skedsmo og Lørenskog kommune.

## 7.4. Veien videre

Bosetting av flyktninger er en stor utfordring på landsbasis. Aldri har køene for å bli bosatt i norske kommuner vært lengre. Det er en stor samfunnsutfordring, som det trengs mer kunnskap om hvordan man kan løse. Denne oppgaven har gjennom en studie av Skedsmo og Lørenskog kommune, prøvd å forklare hva som skyldes ulik bosettingsvilje i disse to kommunene. Forhåpentligvis vil denne studien sammen med annen forskning på feltet, kunne bidra til å si noe om hva som bør gjøres for at flere flyktninger i framtida vil bosettes raskere i kommunene.

Konklusjonene i denne oppgaven skiller seg til dels ut fra tidligere studier på feltet med et liknende metodisk opplegg. Lokal politikk er som ventet en sentral forklaringsvariabel, men mens tidligere studier har trukket fram Fremskrittspartiet som et nøkkelparti for å forklare bosettingsvedtakene, viser min studie at Arbeiderpartiet er et viktigere parti å fokusere på for å forklare ulik bosettingsvilje. Det kan derfor i framtiden være nyttig med flere studier som ser på Arbeiderpartiet, og lokale partisystemer og maktkonstellasjoners betydning for bosettingsvilje. Forholdet mellom politikk og administrasjon, og hvordan bakkebyråkratenes innflytelse på bosettingsvedtakene virker, er også noe, som basert på funnene i denne oppgaven, kan være interessant å forske ytterligere på.

# Litteraturliste

Aalandslid, Vebjørn (2008). *Innvandrere og kommunestyrevalget i 2007*. Rapport 2008/47. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå

Aalandslid, Vebjørn og Arvid Lysø (2013). *Innvandrere og kommunestyrevalget 2011*. Rapport 25/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå

Aalandslid, Vebjørn og Kristian Rose Tronstad (2005). «Norske kommunestyrer. Er ikke-vestlige innvandrere underrepresentert?» i *Samfunnsspeilet* 1/2005 19.årgang, s 14-17. Oslo: Samfunnsspeilet/Statistisk Sentralbyrå

Anckar, Carsen (2008). «On the Applicability of the Most Similar System Design and the Most Different System Design in Comparative Research», *International Journal of Social Research Methodology*. Vol. 11, No. 5, Desember: 389-401. London: Routledge.

Andersen, Svein S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Avtale V/KrF/Frp/H (2014). «Avtale og gjennomføringspunkter om utlendingsfeltet fremforhandlet av Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre». *Høyre*. URL: [http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Innvandring\\_og\\_integrering/270212-ASYLAVTALE.pdf](http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Innvandring_og_integrering/270212-ASYLAVTALE.pdf) (publisert 01.03.2014)

Barrett, Susan og Michael Hill (1984). «Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Toward and Integrated Perspective». *Policy and Politics*. Vol. 12/3, ss. 219-240.

Bergström, Göran og Kristina Boreus (2005). «Kap 1: Samhällsvitenskapelig text- och diskursanalys og Kap 8: Diskursanalys» i Göran Bergström og Kristina Boreus (red), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvitenskaplig text- och diskursanalys*. 2. opplag. Lund: Studentlitteratur.

Berry, Jeffrey M. (2002). «Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing», *PS: Political Science and Politics*, Vol 35, No. 4, Desember: 679-682

Bjørklund, Tor og Johannes Berg (2013). *Minoritetsbefolkningens møte med det politiske Norge. Partivalg, valgdeltakelse, representasjon*. Oslo: Cappelen Damm AS.

BLD (2011). *Høringsbrev: Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting*. Høringsbrev 201100193-/SVI. Oslo: Barne- likestillings-, og inkluderingsdepartementet. (Sendt ut: 31.01.2011)

BLD (2014). «Avtale om å bosette flere flyktninger». *Nettsak fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2014/Avtale-om-a-bosette-flere-flyktninger-.html?id=757459> (publisert 22.04.2014)

Blom, Svein (2009). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2009*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Rapport 2009/44.

Boreus, Kristina og Bergström, Göran (2005). «Kap 3: Argumentationsanalys» i » i Göran Bergström og Kristina Boreus (red), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvitenskaplig text- och diskursanalys*. 2. opplag. Lund: Studentlitteratur.

Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2010). *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bryman, Allan (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press

Christensen, Tom, Per Legræid og Arne R. Ramslien (2006). *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Clawson, Rosalee A og Zoe M. Oxley (2008). *Public Opinion. Democratic Ideals, Democratic Practice*. CQ Press: Washington.

Eide, Ingvill (2012). *Bosetting av flyktninger – En komparativ studie av bosettingsvedtak i to østlandskommuner*. Masteroppgave i Statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo

Elmore, Richard (1980). «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», *Political Science Quarterly*. Vol 94/4, s. 601-616.

Fjellbekk, Anniken Hamran (2010). *Norsk bosettingspolitikk – i klem mellom statlige mål og kommunal autonomi. Rygge og Askims kommuners behandling av IMDIs anmodning om å bosette flyktninger*. Masteroppgave i Statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo

Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 4. opplag. Bergen: Fagbokforlaget.

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utgave, 4. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.

Hernes, Vilde (2012). *Hvem skal ha det siste ordet – staten eller kommunen? En analyse av høringsrunden om ny bosettingsordning for flyktninger*. Masteroppgave i Statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo

Hill, Michael og Peter Hupe (2009). *Implementing Public Policy*. 2. Utgave. London: Sage Publications Ltd.

Husbanken (2010). «Boligsosiale utviklingsprogram». *Husbankens nettsider*. URL: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/> (publisert: 01.12.2010)

IMDi (2013a). «Fakta om bosetting og kvalifisering av flyktninger». *Integrering- og Mangfoldsdirektoratet*. URL: <http://www.imdi.no/no/Fakta-og-statistikk/Fakta-og-statistikk/Fakta-om-bosetting-og-kvalifisering-av-flyktninger-og-asylsokere/> (lesedato: 25.11.2013)

IMDi (2013b). Årsrapport 2012: Målsettinger og resultater. *Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet*. URL: <http://www.imdi.no/Arsrapporter/Arsrapport-2012/Malsettinger-og-resultater/> (lesedato: 08.04.2014)

IMDi (2013c). *Kommunelederundersøkelsen 2012*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. URL: [http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Kommunelederundersokelsen\\_2012-rapport.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Kommunelederundersokelsen_2012-rapport.pdf) (lesedato: 15.10.2013)

IMDi (2014a). *Integreringstilskudd for år-1 og år 2-5 i 2014*. Rundskriv 01/14. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. URL:

[http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2014/Integreringstilskudd\\_2014.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2014/Integreringstilskudd_2014.pdf) (publisert 01.01.2014)

IMDi (2014b). *Resultater for introduksjonsprogrammet 2010-2013*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. URL:

[http://www.imdi.no/Documents/Tall\\_og\\_fakta/Resultater\\_for\\_introduksjonsprogrammet\\_pa\\_kommuneniva.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Resultater_for_introduksjonsprogrammet_pa_kommuneniva.pdf) (publisert 07.03.2014)

IMDi (2014c). *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr 31.12.2013*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. URL:

<http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/IMDis%20aarsrapporter/Virksomhets-og-regnskapsrapport-for-IMDi-2013.pdf> (lesedato: 25.04.2014)

Jupskås, Anders Ravik (2013). «Mangfoldig mobilisering og velsmurt valgkampmaskineri: Fremskrittspartiet runder 40 år». *Nytt norsk tidsskrift* nr1/2013. Årgang 30, s. 5-17. Oslo: Universitetsforlaget.

Kjellberg, Fransesco og Reitan, Marit (1995). *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano.

Kryvi, Maren Dedekam (2008). *Bosetting av flyktninger – En analyse av bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i Horten og Lørenskog kommune*. Masteroppgave i Statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo

Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. 3. utgave. London: Sage.

Leech, Beth L. (2002). «Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews», *PS: Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 4, 665-668.

Lijphart, Arend (1971). «Comparative Politics and the Comparative Method», *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, Sep: 682-693.

Lijphart, Arend (1975). «The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research», *Comparative Political Studies*, Vol. 8, No. 2: 158-176. Sage.

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.

Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureacracy. The dilemmas of the Individual in Public sector*. New York: Russel Sage Foundation.

Lørenskog kommune (2009a). «Møteprotokoll fra kommunestyret». Møtedato: 04.02.2009

Lørenskog kommune (2009b). «Saksframlegg til kommunestyresak om bosetting». Møtedato: 04.02.2009

Lørenskog kommune (2010). «Møteprotokoll fra kommunestyret». Møtedato: 08.12.2010

Lørenskog kommune (2012). «Møteprotokoll fra kommunestyret». Møtedato: 21.11.2012

Lørenskog kommune (2013a). «Møteprotokoll fra kommunestyret». Møtedato 20.11.2013

Lørenskog kommune (2013b). Saksframlegg til kommunestyresak om bosetting», Møtedato: 20.11.2013

Offerdal, Audun (2000). «Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?», i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Pressmann, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.

Riksrevisjonen (2010). *Dokument 3:3 (2010-2011). Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Romerikes Blad (2008). «I front for FLERE flyktninger». Førsteside Romerikes Blad 27.august 2008 (lesedato: 25.02.2014)

Romerikes Blad (2013). «Kommunene må åpne dørene». Artikkel av Helle Karterud 11.05.2013 (lesedato: 25.02.2014)



Samarbeidsavtale BLD/JD/KRD/KS (2013). «Samarbeidsavtale mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og KS om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre». *Regjeringen*. URL:

[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Samarbeidsavtale\\_BLD\\_JD\\_KRD\\_KS\\_flyktninger\\_mottak.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Samarbeidsavtale_BLD_JD_KRD_KS_flyktninger_mottak.pdf) (publisert 23.04.2013)

Samarbeidsavtale SV/Ap/Krf/Sp/V (2011). Politisk plattform for Skedsmo 2011-2015: Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. *Skedsmo Venstre*. URL: <http://www.venstre.no/akershus/skedsmo/artikkel/39709/> (publisert 21.09.2011)

Skedsmo kommune (2006). «Møteprotokoll kommunestyret». Møtedato: 13.09.2006.

Skedsmo kommune (2007). «Møteprotokoll kommunestyret». Møtedato: 07.11.2007

Skedsmo kommune (2008). «Møteprotokoll kommunestyret». Møtedato: 03.12.2008

Skedsmo kommune (2009). «Møteprotokoll fra kommunestyret». Møtedato: 02.12.2009

Skedsmo kommune (2010a). «Møteprotokoll fra kommunestyret. Møtedato: 03.11.2010

Skedsmo kommune (2010b). «Saksframlegg kommunestyresak om bosetting». Møtedato: 03.11.2010

Skedsmo kommune (2012). «Møteprotokoll fra kommunestyret». Møtedato 05.09.2012

Skedsmo kommune (2013a). «Møteprotokoll fra kommunestyret». Møtedato 09.10.2013

Skedsmo kommune (2013b). «Saksframlegg kommunestyresak om bosetting». Møtedato: 03.10.2013

SSB 2014. «Statistikkbanken». *Statistisk Sentralbyrå*. URL:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken>

Statham, Paul (2003). «Understanding Anti-Aylum Rhetoric: Restrictive Politics or Racist Publics» i S. Spencer (red): *The Politics of Migration Managing Opportunity, Conflict and Change*. Massachussets; Blackwell Publishing

Steen, Anton (2009a). «Bosetting av flyktninger». *IMDI Årsrapport 2008*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Steen, Anton (2009b). «Hvorfor tar kommunene imot “de fremmede”? Eliter og lokal skepsis» i Jo Saglie (red.) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Stenersen, Andreas B. (2010). *Busetjing av flyktningar – Statleg forplikting og kommunal utofrdring*. Masteroppgave i Statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo

Stortingsmelding nr.6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Stortingsproposisjon nr. 110 (2011-2012). «*Kommuneproposisjonen 2013*». Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

Søvik, Edvin (2012). *Innvandrere og politisk deltakelse. Er innvandrere representert der de bor?*. Hjemmeoppgave i STV4429B- Innvandrings- og integreringspolitikk. Vår 2012. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo

Tansey, Oisin (2007). «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling», *PS: Political Science and Politics*. Vol. 40, No. 4, 765-772.

Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn (1975). «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework». *Administration & Society* 6:445. Sage.

Verdens Gang (2014). «Solveig Horne vil ha asylugnad»: *Artikkel av Nilas Johnsen*. URL: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/solveig-horne-vil-ha-asylugnad/a/10142075/> (publisert 07.01.2014)

Yin, Robert K (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. 3. Utgave. Sage Publications.

# Vedlegg 1 Informanter

Seniorrådgiver IMDi Øst intervjuet 27.01.2014

## **Skedsmo kommune**

Varaordfører Venstre intervjuet 22.01.2014

Ordfører Arbeiderpartiet intervjuet 30.01.2014

Leder av flyktningetjenesten intervjuet 30.01.2014

Politiker Høyre intervjuet 10.02.2014

Rådmann intervjuet 14.02.2014

Tidligere ordfører Arbeiderpartiet intervjuet 24.02.2014

Politiker Fremskrittspartiet intervjuet 07.03.2014

## **Lørenskog kommune**

Politiker Fremskrittspartiet intervjuet 30.01.2014

Ordfører Arbeiderpartiet sammen med leder av flyktningetjenesten intervjuet 06.02.2014

Leder av flyktningetjenesten intervjuet separat 14.02.2014

Rådmann intervjuet 20.02.2014

Politiker Sosialistisk Venstreparti intervjuet 27.02.2014

# Vedlegg 2 Intervjuguide

## Intervjuguide til informanter i kommunene:

Kan du beskrive hvordan prosessen for bosetting av flyktninger foregår i kommunen fra dere får anmodningsbrevet fra IMDi? Hvilke aktører er involvert i denne prosessen?

Hvordan er din rolle (som leder av flyktningetjenesten, rådmann, ordfører, lokalpolitiker etc.) i bosettingsprosessen? Hvor lenge har du vært i denne posisjonen?

Kan du forklare hvordan bosettingsarbeidet er organisert i kommunen? Egen avdeling? Mange ansatte som jobber med dette? Hvordan er kompetansen i kommunen? Hva er ditt inntrykk av hvordan arbeidet fungerer arbeidet?

Hvor lang erfaring har kommunen med bosettingsarbeid? Og hvordan er erfaringene? Hvordan er ditt inntrykk at dette påvirker dette viljen til å bosette?

Oppfatter du anmodningene fra IMDi om antallet som skal bosettes i kommunen som for mange, for få eller riktig nivå?

Oppfatter du antallet flyktninger kommunen bosetter er i tråd med hvor mange du mener kommunen har kapasitet til å bosette?

Hva slags hensyn er ditt inntrykk at det blir lagt mest vekt på når kommunen skal fatte vedtak om hvor mange som skal bosettes?

Følger kommunestyret ofte rådmannens innstilling eller er det vanlig at denne endres i den politiske behandlingen?

Hvordan er debatten om bosetting av flyktninger i kommunestyret? Og hva slags argumenter preger denne debatten? Har det vært endring av dette over tid?

Har det i løpet av perioden vært uenighet om antallet som skal bosettes i

- a) Politiske miljø?
- b) Lokalsamfunnet?

c) De administrativt ansatte i kommunen?

d) Om hva slags grupper ift for eksempel enslige, familie, etnisk tilhørighet

Har det i løpet av perioden vært uenighet blant rådmann og ordfører om antallet som skal bosettes?

Hva legger du vekt på når du tar stilling til hvor mange du mener kommunen skal bosette?

Hvilke aktører er det som etter ditt inntrykk har størst innflytelse på hvor mange flyktninger kommunen skal bosette? (Flyktningetjenesten, rådmann, ordfører eller politiske partier/aktører)

Kjenner du til de statlige målsettingene for bosetting av flyktninger? Og eventuelt hvordan oppfatter du disse? (Oppfølging: Føler man et nasjonalt ansvar/solidaritet med andre kommuner?)

I hvilken grad oppfatter du at statlige målsettinger om bosetting og anmodningsbrevet fra IMDi påvirker kommunens vilje til å bosette flyktninger?

Oppfatter du at det statlige integreringstilskuddet er tilstrekkelig for å dekke kommunens utgifter til integreringsarbeidet? I hvilken grad oppfatter du at statlige størrelsen på integreringstilskuddet påvirker holdningen til å bosette flyktninger i kommunen?

Hva har den politiske sammensetningen av kommunestyret å si? Hvilke partier er generelt mest positive eller negative til å bosette i kommunen? I hvilken grad har politiske motsetninger i kommunestyret noe å si for hvor mange kommunen bosetter?

I oppfølgingen av dette: Skiller Fremskrittspartiets posisjon seg vesentlig ut fra de andre partienes standpunkter? Påvirker dette den offentlige debatten og debatten i kommunestyret på noe spesiell måte?

Er det stor uenighet og diskusjon innad i ditt parti om bosettingsspørsmålet?

Har politiske samarbeidskonstellasjoner noe å si for kommunestyrets vedtak? Er det forhandling mellom flertallspartiene eller stiller hvert parti fritt å stemme slik de vil?

Hvordan oppfatter du holdningen blant befolkningen til å bosette flyktninger? Er det stor debatt i lokalsamfunnet og lokalmedia om bosetting og integreringsspørsmål? I hvilken grad påvirker dette kommunens beslutning om bosetting? Og hvordan påvirker det deg og ditt parti når du skal ta stilling?

Er det spesielle personer kommunestyret eller du/ditt parti hører spesielt på når det skal taes en beslutning om hvor mange som skal bosettes?

Er det spesielle personer i lokalmiljøet som har enn spesielt viktig rolle i debatten om bosetting av flyktninger? I hvilken grad preger de eventuelt debatten og former opinionen? I hvilken grad påvirker slike personer kommunestyrets vedtak?

Hvordan oppfatter du at representanter med ikke-vestlig bakgrunn er engasjert i bosettingsspørsmålet? I hvilken grad oppfatter du at dette har innvirkning på kommunens bosettingsvilje?

Hvordan er kommunens økonomiske situasjon? I hvilken grad påvirker oppfatter du at dette påvirker viljen til å bosette flyktninger?

Hvordan er kommunens boligsituasjon? Hva gjør kommunen for å skaffe boliger til flyktningene? Kjenner du til Husbankens tilskuddsordninger til bolig? I hvilken grad oppfatter du at boligsituasjonen påvirker viljen til å bosette flyktninger?

Hvordan er arbeidsmarkedet i kommunen? I hvilken grad påvirker dette bosettingsviljen?

Er ditt inntrykk at flyktningene er økonomisk selvstendige etter fem år? Er det mange som blir sosialhjelpsmottakere? I hvilken grad påvirker dette viljen til å bosette?

Påvirker sekundærinnvandring og kommunens høye andel innvandrerbefolkning bosetting av flyktninger? I hvilken grad påvirker dette bosettingsviljen? I så fall hvordan (positivt eller negativt)?

Hvordan føler du oppfølgingen kommunen får fra statlige myndigheter med introduksjonsprogrammet? Er det tilstrekkelig faglig veiledning? I hvilken grad oppfatter du at dette påvirker viljen til å bosette flyktninger?

Hvordan oppfatter du kommunens kontakt med IMDi? (Omfang? Er det en kontakt som er ensidig eller er den preget av gjensidig respekt for ønsker og behov?)

Deltar representanter for kommunen på statlig konferanser, nettverk eller liknende aktiviteter om bosetting? I hvilken grad oppfatter du at dette påvirker viljen til å bosette?

Kjenner du til at kommunen har kontakt med andre statlige aktører på feltet, som Husbanken og KS?

Hvordan er kommunikasjonen mellom kommunens politikere og administrasjon? Er politikere lydhøre overfor administrasjonens tilbakemeldinger/erfaringer? Er rådmannen lydhør overfor erfaringer fra flyktningetjenesten?

Til administrativt ansatte: Hvordan oppfatter du den politiske støtten til bosettingsarbeidet?

Avslutningsvis, hva er viktigste grunnene til at kommunen ikke bosetter flere flyktninger enn det de gjør i dag? Hva måtte til for at kommunen skulle bosatt flere?

Er det andre faktorer enn det som er nevnt til nå, som du vil trekke fram som påvirker kommunens vilje til å bosette flyktninger?

Hva tenker du om måten bosettingsarbeidet er organisert på i Norge? Hva kunne vært forbedret?

Til informanter fra Frp: Nå som inkluderingsministeren fra Frp, Solveig Horne har oppfordret kommunene om å bosette flere flyktninger, påvirker det din og ditt lokalpartis holdning til å bosette i kommunen?

### **Intervjuguide til informanten i IMDi Øst:**

Kan du beskrive hvordan prosessen for bosetting av flyktninger foregår med kommunene?

Hvilke aktører er involvert i denne prosessen?

Hvordan er IMDis rolle i bosettingsprosessen?

Hvordan er din rolle i bosettingsprosessen?

Hva er tallene som kommunene blir anmodet om å bosette basert på?

Foregår det noe konkret tilbakemelding fra kommunene om hvordan bosettingen og integreringen av flyktningene foregår i kommunene? Hvordan?

Kan du beskrive hvordan samarbeidet med Skedsmo og Lørenskog kommune foregår?

Hvordan er IMDis erfaringer samarbeid med disse to kommunene?

Er det inngått samarbeids/partnerskaps-avtale om bosetting med disse to kommune?

Er det stor forskjell mellom vedtak og faktisk bosetting i disse kommunene?

Setter kommunene noen krav til hvem de vil bosette?

Hvordan er kommunikasjonen mellom kommunene og IMDi?

Gir kommunene noen tilbakemelding til IMDi om hvordan de mener kommunikasjonen fungerer?

Gir kommunene noen forklaring til IMDi om hvorfor de bosetter/ikke bosetter i tråd med anmodningene?

Har du noe inntrykk av hva som kan forklare ulik bosettingsvilje i disse to kommunene